

boek naar instrumenten om betaalbaar wonen aan de kust mogelijk te maken

Eindrapport



Provincie
West-Vlaanderen
Door mensen gedreven

Kwaliteit. Het zit in ons.

114292

OP ZOEK NAAR INSTRUMENTEN OM BETAALBAAR WONEN AAN DE KUST MOGELIJK TE MAKEN

Handboek

December 2006



SumResearch
Urban Consultancy



VOORWOORD

In 2004 voerde het provinciebestuur West-Vlaanderen, met behulp van Europese middelen, een onderzoek uit naar de leefbaarheid aan onze Kust. Uit de resultaten bleek al vlug dat betaalbaar wonen in deze regio een bijzonder knelpunt is, uniek aan de kustregio door de verhouding tussen permanent wonen en de problematiek van tweede verblijven.

De kustburgemeesters (h)erkenden deze problematiek en stelden dan ook de vraag aan het provinciebestuur om initiatief te nemen. Men is er zich van bewust dat het hier om een zeer complexe materie gaat op het snijpunt van wonen en ruimtelijke ordening met diverse moeilijkheden op juridisch vlak. Het is ook een gegeven waar de vrije markt speelt en waar een overheid weinig impact op heeft. Toch oordeelde het provinciebestuur dat het hier om een belangrijk onderwerp gaat dat leeft bij de bevolking en waar de nodige aandacht moet aan besteed worden. Daarom nam zij de handschoenen op en gaf de opdracht aan haar gebiedswerker leefbaarheid om het geheel aan te pakken. Na een grondige verkenning van het werkveld, werd in januari 2006 beslist om een opdracht toe te wijzen aan het studiebureau SUMResearch, dat in samenwerking met het advocatenkantoor Laga de problematiek betaalbaar wonen aan de kust nader doorgelicht heeft. Men heeft een onderzoek uitgevoerd naar de instrumenten om het betaalbaar wonen te bevorderen.

Het resultaat van dit onderzoek werd gebundeld in het handboek "op zoek naar instrumenten om betaalbaar wonen aan de Kust mogelijk te maken", dat voor u ligt.

Het eerste gedeelte is een informatienota. In deze nota wordt vooreerst de problematiek gekaderd. Daarna biedt men een overzicht van de beschikbare instrumenten in Vlaanderen met telkens een omschrijving, het gebruik in functie van betaalbaar wonen en de mogelijke knelpunten en aandachtspunten. Tot slot worden een aantal actoren in Vlaanderen opgelijst. Het tweede gedeelte bundelt een aantal aanbevelingen, opgedeeld in twee sporen. Na een kort aangeven van sporen die niet gevolgd worden, stelt men een aantal mogelijkheden voor ter bescherming van het residentieel wonen. Het tweede spoor reikt instrumenten aan die de basis vormen van een actief beleid om betaalbare woningen op de markt te brengen. Tot slot wordt even de rol van de provincie en de hogere overheid toegelicht.

Het geheel is een lijvig document, doorspekt met voorbeelden, dat ideeën biedt vanuit diverse invalshoeken zoals ruimtelijke ordening, fiscaliteit, huisvestingsbeleid. Het ene instrument lijkt al gemakkelijker impliceerbaar dan het andere. Ze hebben echter allen enkele gemeenschappelijke kenmerken. Het zijn maatregelen op lange termijn, die van de betrokken besturen de nodige politieke moed zullen vergen. Besturen hebben echter de eerste stap al gezet door te erkennen dat deze problematiek reëel is. Wij zijn er dan ook van overtuigd dat zij voldoende slagkracht aan de dag kunnen leggen om een volgende stap te zetten. Het provinciebestuur toont zich in elk geval bereid om de lokale besturen hier ondersteuning te bieden. In een eerste stap door hen deze studie ter beschikking te stellen, in een verder verloop door hen zoveel mogelijk ondersteuning en knowhow aan te bieden.

Brugge 19 december 2006

Dirk De fauw

Gedeputeerde

INHOUD

Deel 1: Informatienota

1.	INLEIDING	11
1.1.	AANLEIDING VOOR DE STUDIE	11
1.2.	CONTEXT VAN DE STUDIE	11
1.3.	BEGRIPPENKADER	12
1.3.1.	Tweede woning	12
1.3.2.	Sociale woning	12
1.3.3.	Betaalbare woning	13
1.4.	DE WONINGMARKT IN VLAANDEREN	13
1.5.	BEPALENDE FACTOREN IN VERBAND MET BETAALBAARHEID	13
1.5.1.	Migratiedruk	13
1.5.2.	Tweede verblijven	15
1.5.3.	Prijzen van huizen en appartementen aan de kust	16
1.5.3.1.	VERKOOPPRIJZEN WOONHUIZEN EN APPARTEMENTEN	16
1.5.3.2.	EVOLUTIE VERKOOPPRIJZEN WOONHUIZEN EN APPARTEMENTEN	18
1.5.4.	Sociale woningen aan de Kust	20
1.5.5.	Samenstelling van de woningprijs	21
1.6.	BESLUIT	24
2.	BESCHIKBARE INSTRUMENTEN IN VLAANDEREN MET EEN IMPACT OP BETAALBAAR WONEN	25
2.1.	INSTRUMENTEN UIT DE RUIMTELIJKE ORDENING	25
2.1.1.	Ruimtelijke structuurplannen	25
2.1.1.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	25
2.1.1.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	25
2.1.1.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	28
2.1.2.	Ruimtelijke bestemmingsplannen	28
2.1.2.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	28
2.1.2.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	29
2.1.2.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	30
2.1.3.	Stedenbouwkundige verordeningen	31
2.1.3.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	31
2.1.3.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	31
2.1.3.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	32
2.1.4.	Stedenbouwkundige vergunning - verkavelingsvergunning	32
2.1.4.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	32

2.1.4.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	32
2.1.4.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	34
2.1.5.	Onteigening	34
2.1.5.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	34
2.1.5.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	35
2.1.5.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	35
2.1.6.	Recht van voorkoop	36
2.1.6.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	36
2.1.6.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	36
2.1.6.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	36
2.1.7.	Besluit	36
2.2.	INSTRUMENTEN UIT HET GROND- EN PANDENBELEID	37
2.2.1.	Erfpacht	37
2.2.1.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	37
2.2.1.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	37
2.2.1.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	38
2.2.2.	Recht van Opstal	38
2.2.2.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	38
2.2.2.2.	GEBRUIK I.F.V. BETAALBAAR WONEN	38
2.2.2.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	39
2.2.3.	Besluit	39
2.3.	HUISVESTINGSBELEID	39
2.3.1.	De Vlaamse wooncode als wettelijk kader	39
2.3.2.	Recht van voorkoop	40
2.3.2.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	40
2.3.2.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	40
2.3.2.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	41
2.3.3.	Sociaal beheersrecht	41
2.3.3.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	41
2.3.3.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	41
2.3.3.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	42
2.3.4.	Recht van wederinkoop	42
2.3.4.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	42
2.3.4.2.	GEBRUIK I.F.V. BETAALBAAR WONEN	43
2.3.4.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	43
2.3.5.	Besluit	43
2.4.	FISCALE EN FINANCIËLE INSTRUMENTEN	44
2.4.1.	Aanvullende personenbelasting en onroerende voorheffing	44
2.4.1.1.	DEFINIËRING	44
2.4.1.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	44
2.4.2.	Belasting op tweede verblijven	45
2.4.2.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	45
2.4.2.2.	DE TWIST OVER DE WETTELIJKHEID VAN DE BELASTING OP TWEEDE VERBLIJVEN	45
2.4.2.3.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	46

2.4.2.4.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	47
2.4.3.	Belasting op onbebouwde percelen	48
2.4.3.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	48
2.4.3.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	48
2.4.3.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	48
2.4.4.	Heffingen ter bestrijding van leegstand en verkrotting	48
2.4.4.1.	DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER	48
2.4.4.2.	GEBRUIK I.F.V. BETAALBAAR WONEN	49
2.4.4.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	49
2.4.5.	Fiscale maatregelen	49
2.4.5.1.	MOGELIJKE FISCALE VOORDELEN BIJ HET VERWERVEN VAN EEN WONING	49
2.4.5.2.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	51
2.4.5.3.	MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN	51
2.4.6.	Individuele premies en tegemoetkomingen voor particulieren	52
2.4.6.1.	SOCIALE LENINGEN EN WAARBORGEN	52
2.4.6.2.	VERZEKERING GEWAARBORGD WONEN	52
2.4.6.3.	HUURSUBSIDIE EN INSTALLATIEPREMIE	53
2.4.6.4.	VERBETERINGSPREMIES	53
2.4.6.5.	PROVINCIALE PREMIESTELSELS	53
2.4.6.6.	GEMEENTELIJKE PREMIESTELSELS	53
2.4.6.7.	GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN EN AANDACHTSPUNTEN	54
2.4.7.	Projectsubsidies	54
2.4.7.1.	SUBSIDIE VOOR WOONINFRASTRUCTUUR	54
2.4.7.2.	SUBSIDIE VOOR SOCIAAL GRONDBELEID	54
2.4.7.3.	SUBSIDIE VAN HET GROND- EN PANDENBELEID VOOR HUISVESTINGSDOELEINDEN IN WOONKERNEN	54
2.4.7.4.	GEBRUIK EN NADELEN IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN	55
2.5.	BESLUIT	55
3.	ACTOREN IN VLAANDEREN	56
3.1.	INLEIDING	56
3.2.	VLABINVEST	56
3.3.	GEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN	58
3.4.	AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF	59
3.5.	PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING	61
4.	BUITENLANDSE VOORBEELDEN	62
4.1.	NEDERLAND	62
4.2.	VERENIGD KONINKRIJK	63
4.2.1.	Belastingen op tweede verblijven in een fonds voor betaalbaar wonen	63

4.2.2.	Gedeeld eigenaarschap	64
4.2.3.	Schaalvoordelen door samenwerking tussen sociale bouwmaatschappijen	64
4.2.4.	The Homeseekers register	64
4.2.5.	Gids van alle ontwikkelingen	64
4.2.6.	Low cost home ownership	65
4.2.7.	Low Interests	65
4.3.	FRANKRIJK	65
4.3.1.	Overbruggingskrediet	66
4.3.2.	Huur-koop formule	66
4.3.3.	Terugkoopgarantie	66
4.4.	BESLUIT	67

Deel 2: Aanbevelingsnota

1.	INLEIDING	71
2.	PISTES DIE NIET VERDER UITGEWERKT WORDEN	72
2.1.	VOEREN VAN EEN AANBODBELEID	72
2.2.	LOW COST HOME OWNERSHIP SYSTEEM	72
2.3.	REGISTRATIE VAN WOONONTWIKKELINGEN EN WONINGZOEKENDE HUISHOUDENS	73
2.4.	SCHAALVOORDELEN EN PROFESSIONALISERING IN BOUWMAATSCHAPPIJEN	73
2.5.	OVERBRUGGINGSKREDIET, HUUR-KOOP FORMULE, TERUGKOOPGARANTIE EN LOW INTERESTS	74
3.	VOORSTELLEN TER BEVORDERING VAN BETAALBAAR WONEN	75
3.1.	SPOOR 1: BESCHERMING VAN HET RESIDENTIEEL WONEN	75
3.1.1.	Woontypologieën via RUP	76
3.1.2.	Afbakenen van bestemmingszones voor residentieel wonen	77
3.1.3.	Beschermingsbelasting voor residentieel wonen	78
3.1.4.	Vergunningsplicht voor tweede verblijven	80
3.1.4.1.	MOTIVERING	80
3.1.4.2.	JURIDISCHE IMPLEMENTATIE	80
3.1.5.	Bestrijding van de domiciliefraude	81

3.1.6.	Conclusie	82
3.2.	SPOOR 2: ACTIEF BELEID OM BETAALBARE WONINGEN OP DE MARKT TE BRENGEN	83
3.2.1.	Inleiding	83
3.2.2.	Het beleidsplan	84
3.2.3.	Woonbeleid als geïntegreerd beleid	85
3.2.3.1.	SAMENWERKING EN OVERLEG MET ALLE ACTOREN	85
3.2.3.2.	HET NASTREVEN VAN MEERDERE DOELSTELLINGEN	86
3.2.4.	Investeren in het gebruik van bestaande instrumenten en mogelijkheden	87
3.2.5.	Kwaliteitsbewaking	88
3.2.6.	Voeren van een actief grond- en pandenbeleid	89
3.2.7.	Intergemeentelijke samenwerking	93
3.2.7.1.	HUISVESTINGSBELEID EN DIENSTVERLENING	93
3.2.7.2.	OPRICHTING VAN EEN INTERGEMEENTELIJK INVESTERINGSBEDRIJF	94
3.2.8.	Fonds voor betaalbaar wonen	95
3.2.9.	Verhogen van het aanbod aan sociale woningen	96
4.	DE ROL VAN DE PROVINCIE	99
5.	DE ROL VAN DE HOGERE OVERHEID	100
6.	BESLUIT	101
7.	BIJLAGE 1 HET STRATEGISCH PLANNINGSPROCES	102

OP ZOEK NAAR INSTRUMENTEN OM BETAALBAAR WONEN AAN DE KUST MOGELIJK TE MAKEN

DEEL 1 INFORMATIENOTA



1. INLEIDING

1.1. AANLEIDING VOOR DE STUDIE

Het Leefbaarheidsonderzoek¹ voor de Kust heeft aangetoond dat betaalbaar wonen aan de Kust een knelpunt is. In navolging van deze studie heeft het provinciebestuur op vraag van de kustgemeenten de optie genomen deze problematiek aan te pakken. Het provinciebestuur wenst de kustgemeenten daarom een studie voor te leggen waarin hen instrumenten worden aangereikt om het betaalbaar wonen voor permanente bewoners aan de kust te bevorderen. Deze studie bestaat uit twee delen. Dit eerste deel van de studie is een informatienota die beschrijft wat de bestaande instrumenten zijn in Vlaanderen en ook wat er over de grens gebeurt rond deze problematiek. Het tweede deel van deze studie is een aanbevelingsnota die aangeeft welke pistes nog verder benut kunnen worden aan de kust.

1.2. CONTEXT VAN DE STUDIE

De laatste jaren zijn de woning- en bouwgrondprijzen in Vlaanderen sterk gestegen (zie verder). Het gevolg is dat vooral minder kapitaalkrachtige en jonge gezinnen het moeilijk hebben een woning of een appartement te vinden aan betaalbare prijzen. De lokale bewoners worden hierdoor verdrongen uit de kustgemeenten.

Op vele plaatsen in Vlaanderen wordt de druk op de woningmarkt veroorzaakt door een migratiedruk (zie verder). Dit probleem stelt zich bijvoorbeeld in de rand rond Brussel, in het grensgebied met Nederland en dus ook aan de Kust. Aan de kust ligt bovendien ook de problematiek van tweede verblijven mee aan de basis van de druk op de woningmarkt. Bovendien wordt het aanbod aan woningen steeds meer op deze doelgroep gericht. Voor de eigen bewoners, vooral de jonge gezinnen, zijn de gevolgen duidelijk. Een overheid heeft beperkte middelen waarmee het moet proberen een zo efficiënt mogelijk beleid te voeren. In Vlaanderen worden initiatieven ontwikkeld ten aanzien van de sociaal meest kwetsbare personen of gezinnen. Dit gebeurt aan de hand van realisaties in de sociale woningbouw. Veel lokale besturen willen echter ook initiatieven ontwikkelen ten aanzien van de middengroep. De problematiek van betaalbaarheid beperkt zich immers lang niet meer tot de onderste laag van de maatschappij.

Deze evoluties zijn echter niet alleen van belang vanuit het oogpunt van betaalbaar wonen. Het overgewicht van tweede verblijven creëert in bepaalde wijken buiten het hoogseizoen een minder aantrekkelijke sfeer door een opvallende leegstand. Ook de druk op duinen en polders neemt door een toegenomen druk op de grondmarkt toe. Aan de kust is de vraag van de lokale besturen dus groot naar maatregelen in verband met betaalbaar wonen.

De problematiek van de betaalbaarheid van het wonen overstijgt tenslotte de invloed van het lokale niveau. Bepaalde aspecten die een grote invloed hebben op de betaalbaarheid zijn immers materies die geregeld worden op Vlaams, Federaal en Europees niveau. Gemeenten hebben evenwel een aantal instrumenten in handen om deze problematiek aan te pakken.

¹ Leefbaarheidsonderzoek voor de Kust, Mieke Meire en Piet Bracke, Universiteit Gent, vakgroep sociologie en provinciebestuur West-Vlaanderen, 2005.

1.3. BEGRIPPENKADER

Met het oog op een correcte lezing van het rapport, worden vooreerst een aantal begrippen gedefinieerd m.b.t. betaalbaar wonen.

1.3.1. Tweede woning

De definitie voor tweede woning wordt overgenomen uit het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen²:

Met tweede woningen worden de individuele tweede verblijven en individuele huurvakantiewoningen bedoeld. Dit zijn vaste constructies in de vorm van een studio, appartement, chalet, villa, bungalow of huis. Ze staan niet op een kampeerverblijfpark of camping, noch op een (verblijf)vakantiecentrum of een (verblijf)vakantiedorp.

- **Tweede verblijven** staan meer dan tien maanden per jaar ter beschikking van de tweede verblijver, eigenaar of huurder. De gebruikers zijn er niet gedomicilieerd.
- Individuele **huurvakantiewoningen** worden in een periode van een jaar, twee maanden of meer te huur gesteld met toeristisch oogmerk. De huurders zijn er niet gedomicilieerd.

1.3.2. Sociale woning

Voor de definiëring van het begrip 'sociale woning' baseren we ons op artikel 2 van de Vlaamse Wooncode:

Een **sociale huurwoning** is een woning die als hoofdverblijfplaats wordt verhuurd of onderverhuurd door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of een sociale huisvestingsmaatschappij; het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een gemeente, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een sociaal verhuurkantoor, voor zover krachtens hoofdstuk II of III van titel VI subsidie wordt verleend met betrekking tot die woning. Op basis van schattingen is bepaald dat ongeveer één derde van de huishoudens aan de huidige inkomenscriteria voldoet en dus eigenlijk toegang heeft tot een sociale huurwoning. Indien enkel de huishoudens die huren op de private markt in beschouwing worden genomen is dit 40%.³ De sociale huurmarkt bedraagt evenwel iets minder dan 6 % van de totale woningmarkt. Andere studies durven een hoger percentage stellen.

Een **sociale koopwoning** is een woning die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, een sociale huisvestingsmaatschappij of het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen wordt bestemd om verkocht te worden aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden.

Een **sociale verkaveling** is een sociaal woonproject of een onderdeel ervan, waarbij percelen, die voorzien zijn van de nodige infrastructuur en nutsvoorzieningen, tegen sociale voorwaarden worden aangeboden aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden, die geen eigen woning bezitten en een inkomen hebben beneden de toegelaten inkomenslimiet, en op die percelen zelf een woning zullen bouwen of laten bouwen.

² PRS West-Vlaanderen, p. 286.

³ Op weg naar een Vlaamse huursubsidie? Sien Winters, Filip Heremans, Marja Elsinga ... et al. - Leuven 2004.

1.3.3. Betaalbare woning

De definitie van een betaalbare woning is uiteraard relatief en verbonden aan context en interpretatie. Algemeen kunnen we wel stellen dat betaalbaar wonen zich richt op een bredere doelgroep dan sociaal wonen en een kloof tracht te overbruggen voor hen die niet of moeilijk terechtkunnen op de private markt, en tevens geen beroep kunnen doen op de sociale huisvesting (omdat ze niet behoren tot het primaire doelpubliek van de sociale huisvesting of wegens een gebrek aan aangepaste sociale woningen).

1.4. DE WONINGMARKT IN VLAANDEREN

De woningmarkt in Vlaanderen en België is steeds gericht geweest op eigendomsverwerving. Op dit moment is bijna 3/4^{de} van de Vlaamse huishoudens eigenaar van zijn woning. Bovendien is dit cijfer nog steeds stijgende. Tussen 1991 en 2001 nam het percentage eigenaar met iets meer dan 14% toe in Vlaanderen.

Dit staat in schril contrast met het lage percentage sociale woningen, dat op dit moment slechts 5,7% van de woningmarkt bedraagt. Terwijl ongeveer een derde van de huishoudens eigenlijk toegang heeft tot de sociale huisvestingssector. Hierdoor doen zich grote tekorten voor op de sociale woningmarkt, en kan niet iedereen die daar recht op heeft over een sociale woning beschikken.

De private huurmarkt staat tenslotte in voor zo'n 20% van de huisvestingsmarkt. Het is vooral op dit marktsegment dat zich de grootste wantoestanden bevinden. Het is evenwel de vraag in welke mate dit probleem door een verdere stimulering van de eigendomsverwerving kan verholpen worden. Het lijkt meer wensbaar een beleid voor een uitgebreider sociaal woningpatrimonium te voeren, omdat dit in eerste instantie meer aan de noden lijkt te beantwoorden.

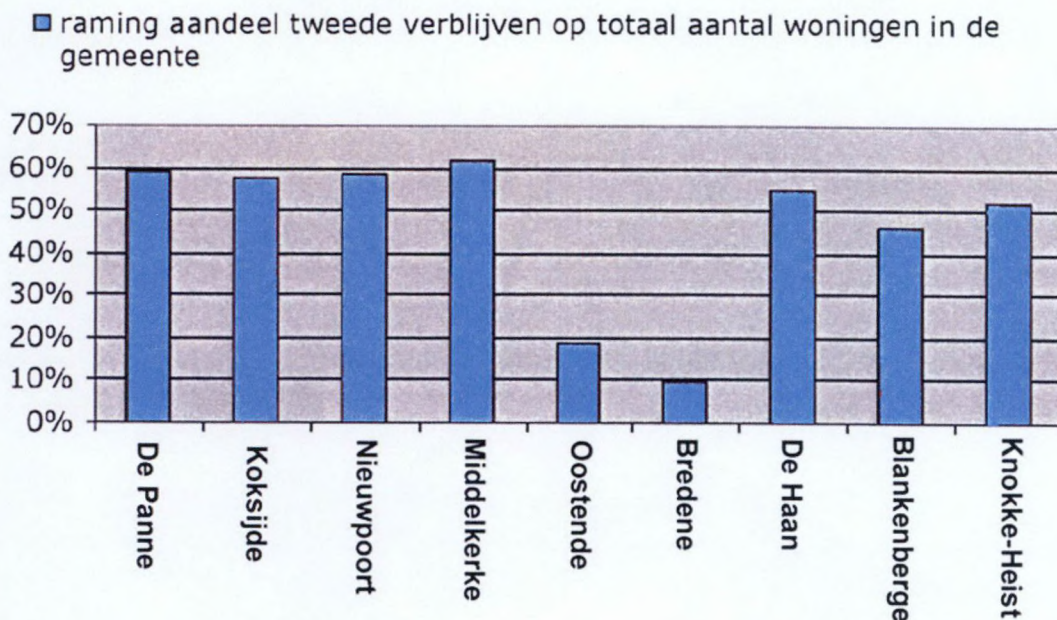
1.5. BEPALENDE FACTOREN IN VERBAND MET BETAALBAARHEID

1.5.1. Migratiedruk

Het migratiesaldo van gemeenten is het verschil tussen het aantal inwijkingen in een gemeente en het aantal uitwijkingen. Een positief saldo betekent een vestigingsoverschot, een negatief saldo een vertrekoverschot. In de onderstaande kaart werden de gemeenten met een positief saldo met een rode kleur aangeduid, die met een negatief saldo met een groene kleur. Uit onderstaande kaart is duidelijk dat er een grote migratiedruk bestaat in de kustgemeenten. In vergelijking met de andere gemeenten in de provincie West-Vlaanderen ligt het migratiesaldo opvallend hoger in de kustgemeenten. Er zijn in 2003 6 kustgemeenten met een vestigingsoverschot dat groter is dan 10 per 1.000 inwoners. De grootste druk vinden we terug in de gemeente Koksijde met een positief saldo van 23 per 1.000 inwoners. Middelkerke en Blankenberge volgen met een positief saldo van respectievelijk 20 en 17 per 1.000.

1.5.2. Tweede verblijven

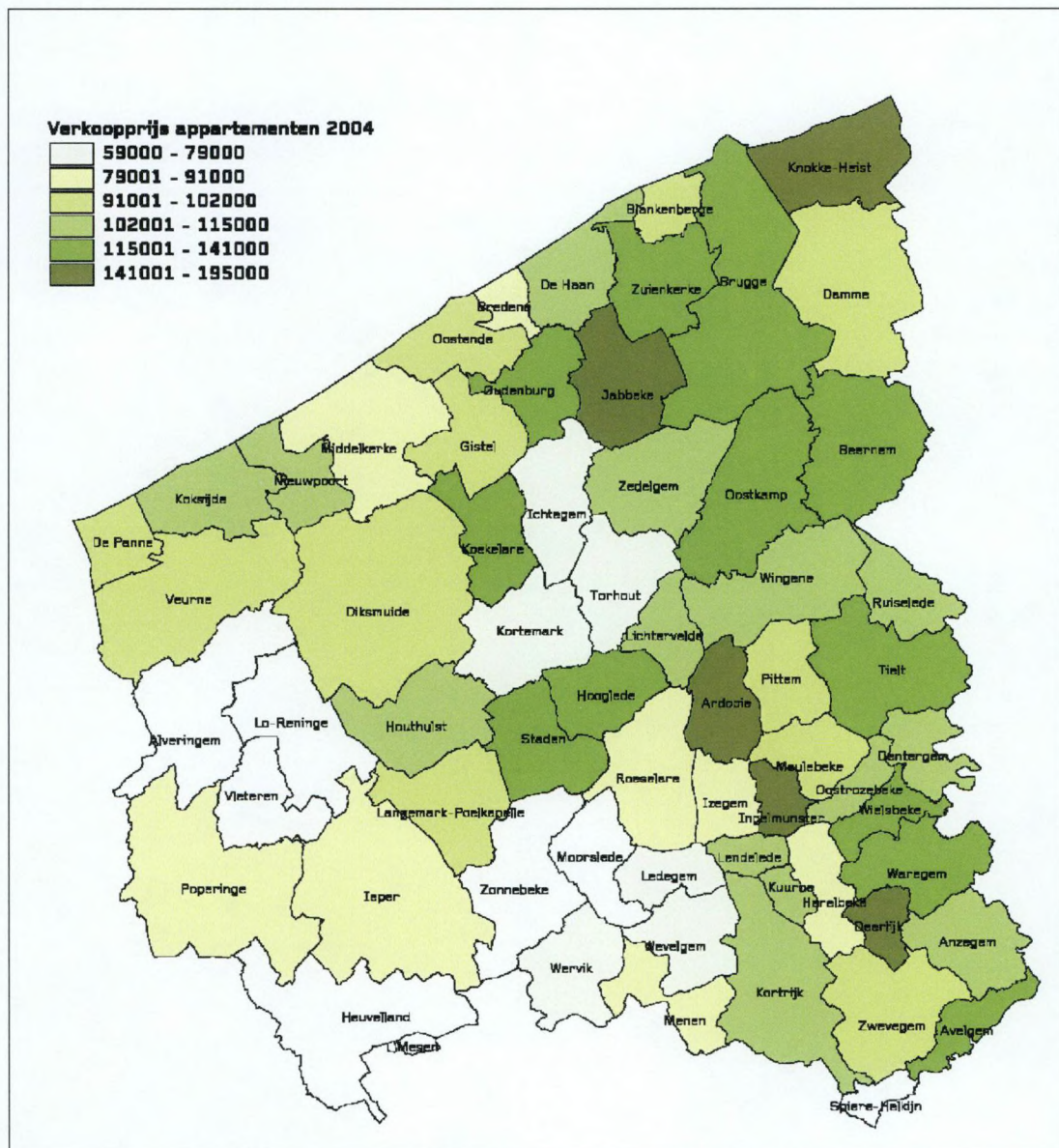
Onderstaande grafiek geeft per kustgemeente een overzicht van het aandeel tweede verblijven in het totaal aantal woongelegenheden⁵. Middelkerke spant de kroon, met maar liefst twee derden tweede verblijven. Enkel in Oostende, Bredene en Blankenberge zijn er minder tweede verblijven dan permanente woningen.



⁵ Meire M. en Bracke P. i.o.v. de bestendige deputatie van de provincie West-Vlaanderen (2005), *Leefbaarheidsonderzoek voor de Kust, Eindrapport*, p.89.

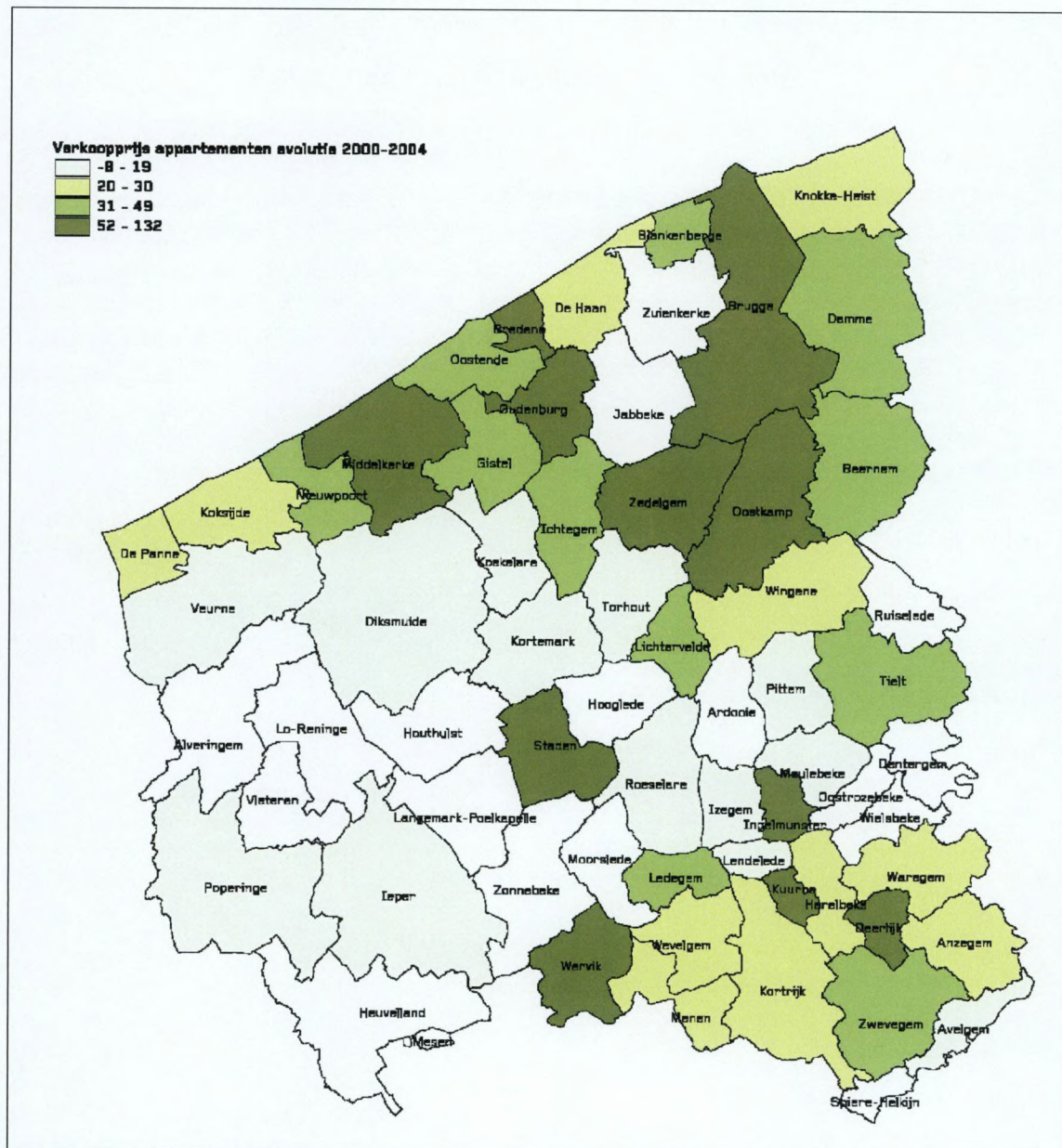
De verkoopprijzen van appartementen in de kustgemeenten liggen hoger dan bijvoorbeeld de Westhoek of meer landinwaarts gelegen gemeenten zoals Ichtegem, Torhout en Kortemark. Maar het verschil met de regio rond Kortrijk is minder eenduidig. Op de onderstaande kaart wordt de gemiddelde verkoopprijs van appartementen in 2004 weergegeven. Het verschil met de rest van de provincie West-Vlaanderen is minder opvallend in vergelijking met de woonhuizen, maar opnieuw vertoont de cluster van gemeenten rond Brugge hoge verkoopprijzen.

KAART 3: VERKOOPPRIJZEN APPARTEMENTEN 2004



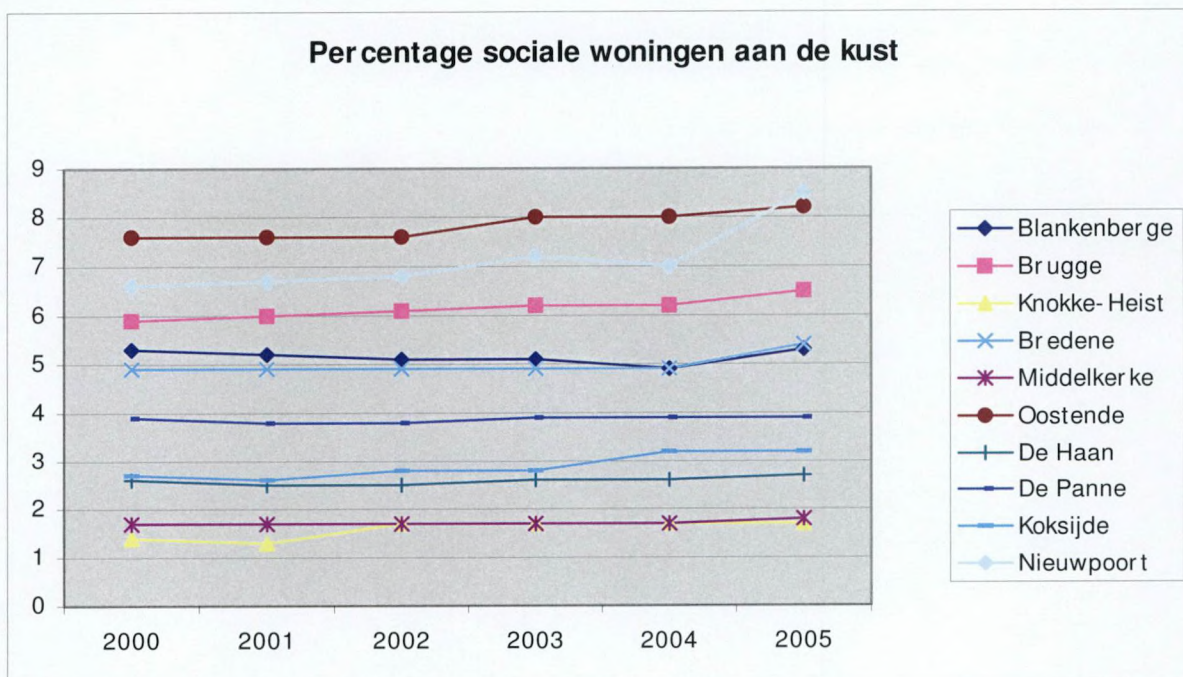
De prijsevolutie van de appartementen in de kustgemeenten is duidelijk groter in vergelijking met meer landinwaartsgelegen gemeenten, ook het gewicht van de regio rond Brugge valt op. In Vlaanderen is er de laatste jaren sowieso een sterke stijging van de verkoopprijs van appartementen geweest. Aan de kust liggen deze prijsstijgingen dus nog een stuk hoger.

KAART 5: EVOLUTIE VERKOOPPRIJS APPARTEMENTEN 2000 - 2004



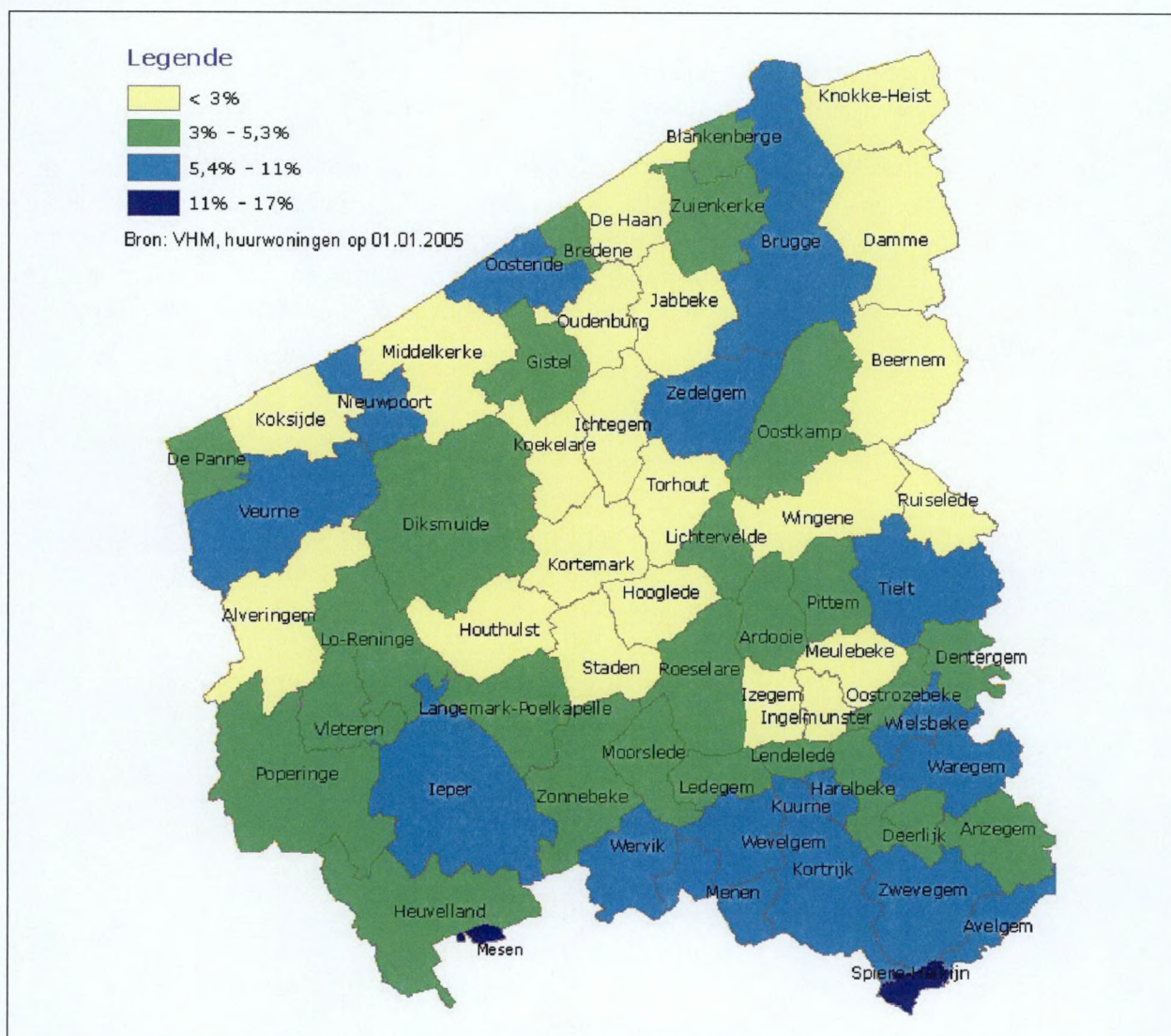
1.5.4. Sociale woningen aan de Kust

Het aandeel sociale woningen bedraagt ongeveer 5,7% van de totale huisvestingsmarkt in Vlaanderen. Ook voor het totaal van de 10 kustgemeenten hebben we 5,6 % sociale woningen. Dit percentage hebben we vooral te danken aan het grote gewicht van Brugge en Oostende, waar Brugge eigenlijk maar een klein gedeelte Kust is.



Bron: APS – portaal lokale statistieken 2006

KAART 6: EVOLUTIE VERKOOPPRIJS APPARTEMENTEN 2000 – 2004



1.5.5. Samenstelling van de woningprijs

De werking van de woning- en grondmarkt is niet altijd doorzichtig. De relatie tussen de vraag enerzijds en het aanbod anderzijds wordt beïnvloed door tal van factoren.

De oorzaken⁶ van de prijsstijging situeren zich zowel langs de vraagzijde als langs de aanbodzijde van de markt. Wat betreft de aanbodzijde⁷ speelt de toename van de loonkosten een rol, samen met een relatief stagnerende arbeidsproductiviteit en ook de toegenomen kost in bouwgrondprijs. Wat betreft de vraagzijde⁸ hebben meerdere studies aangetoond dat vooral het effect van het inkomen, de bevolkingsgroei, de rente en de werkloosheid belangrijke

⁶ Winters S. (ed.) (2001), *Op Zoek naar Eigendom. Een onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, Hoger instituut voor de Arbeid, Leuven.

⁷ Buyst E., Dottermans G. & Soete A. (1999), 'Een macro-economische analyse van het Vlaamse huisvestingsbeleid', in De Decker P. (ed.), *Wonen onderzocht 1995 – 1999. Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 159-176.

⁸ Buyst E., Dottermans G. & Soete A. (1999), 'Een macro-economische analyse van het Vlaamse huisvestingsbeleid', in De Decker P. (ed.), *Wonen onderzocht 1995 – 1999. Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 159-176.

invloed hebben op de grootte van de vraag. Ontwikkelingen wat betreft de prijs worden voor een deel verklaard door de toegenomen koopkracht als het gevolg van een sterke rentedaling.

De problematiek van de betaalbaarheid valt dus niet enkel te reduceren tot het meer of minder aanbieden van kavels of bouwgronden op de markt.

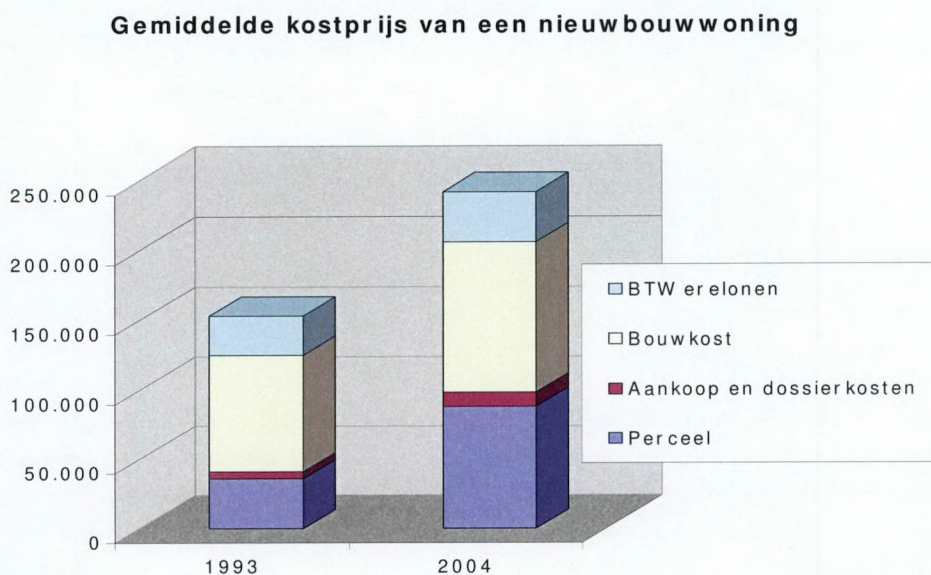
In 2004 was 40% van de totale prijs van een woning te wijten aan de prijs van de grond (27% in 1993). Ongeveer 90% van deze grondprijs wordt besteed aan de aankoop van een perceel. De overige 10% zijn kosten die het gevolg zijn van de aankoop en dossierkosten. In 2004 was 60% van de totale prijs van een woning te wijten aan de prijs van het gebouw (73% in 1993). Ongeveer 75% van deze som is bouwkost. De overige 25% zijn het gevolg van BTW en erelonen.

TABEL 1: EVOLUTIE VAN GRONDPRIJS EN WONINGPRIJS

	1993	2004
Perceel	36.000	88.122
Aankoop en dossierkosten	5.000	10.134
Totaal grond	41.000 (27%)	98.256 (40%)
Bouwkost	84.000	107.553
BTW erelonen	28.000	35.851
Totaal gebouw	112.000 (73%)	143.404 (60%)
Totaal grond + gebouw	153.000	241.660

Bron: Hoorzitting van het Vlaams Parlement – Commissie Ruimtelijke Ordening – STADIM, 2006

FIGUUR 1 EVOLUTIE VAN GRONDPRIJS EN WONINGPRIJS



In onderstaande tabel worden de grondprijs en woningprijs bekeken in functie van de financiële capaciteit van de bewoner. Tussen 1993 en 2004 is de hypothecaire rentevoet⁹ gedaald van 9,15% tot 4,40%. Deze evolutie maakt dat gezinnen met een vergelijkbare maandelijkse afbetaling een veel groter bedrag ter beschikking hebben. Onrechtstreeks verhoogt daardoor de druk op de woningmarkt.

TABEL 2: WONINGPRIJS ALS FUNCTIE VAN FINANCIËLE CAPACITEIT

	1993	2004
Totaal grond + gebouw	153.000	241.660
Eigen middelen	45.900 (30%)	55.932 (23%)
Financiering lening	107.100 (70%)	185.728 (77%)
Leningkost	1.100	1.908
MAANDELIJKSE AFBETALING	959	1.168
Hypothecaire rentevoet	9,15%	4,40%

Bron: Hoorzitting van het Vlaams Parlement – Commissie Ruimtelijke Ordening – STADIM, 2006

Recent bieden financiële instellingen ook leningen op langere termijn aan, waardoor de druk van de maandelijkse afbetalingen vermindert. Indien deze trend zich verderzet kunnen we hier een soortgelijk pervers effect van verwachten. Deze maatregelen verhogen immers de betaalbaarheid, maar op termijn ook de prijs.

Andere factoren die een invloed hebben op de betaalbaarheid zijn de inflatie en een toegenomen koopkracht. Het is evident dat ook belastingen een invloed hebben op de prijs. Er zijn echter nog factoren die de prijs van een woning beïnvloeden. We denken hier onder meer aan:

- Kadastraal inkomen: dit is het inkomen dat een onroerend goed, zowel bebouwd (huis), als onbebouwd (grond), gedurende 12 maanden, zou opbrengen. Het kadastrale inkomen wordt vastgelegd om er belasting op te heffen. Onroerende goederen worden daarbij in twee fasen belast: via de personenbelasting en via een speciale aanslag, de onroerende voorheffing.
- Ereloon notaris: dit is de vergoeding die de notaris krijgt voor zijn geleverde prestaties. Dit loon is bepaald bij Koninklijk Besluit, proportioneel en degressief, wat betekent dat het percentage kleiner wordt naargelang de verkoopprijs hoger is.
- Registratierechten: Wanneer men een onroerend goed – bijvoorbeeld een grond, een woning, een gebouw, enz. – koopt, wordt de notariële akte geregistreerd en dient er een registratierecht betaald te worden. Het gewone tarief van het registratierecht bedraagt 10% en wordt berekend op de prijs van het onroerend goed; voor het zogenaamde 'kleine beschrijf' bedraagt het registratierecht 5%. Er zijn ook diverse kosten voor het materiële werk.

Het toegenomen prijskaartje van de nieuwbouwwoning, heeft ook de interesse voor een te renoveren woning aangewakkerd. Sinds enkele jaren is het accent op de woningmarkt verschoven van nieuwbouw naar de renovatie, en van woonhuizen naar appartementen.

⁹ De rente is de prijs die een ontlener betaalt om gedurende een bepaalde periode een bepaald bedrag ter beschikking te krijgen. De vergoeding wordt ook wel eens intrest genoemd. De rente op de korte termijn wordt bepaald door de centrale banken. De rente op lange termijn wordt bepaald door de markt. Als er meer vraag naar leningen is, zal de rente stijgen en omgekeerd.

1.6. BESLUIT

De problematiek van betaalbaar wonen is een complex vraagstuk met veel verschillende dimensies. De prijs is fors gestegen, er wordt meer gerenoveerd dan vroeger en de woningen worden kleiner. Tegelijk blijft het evenwel de aspiratie van de meeste gezinnen om hun eigen (nieuwe) woning, het liefste een woonhuis, te verwerven. Het is duidelijk dat dit niet langer voor iedereen toegankelijk is in de mate waarin dit voorheen het geval was. Deze studie moet nagaan welke instrumenten inzetbaar kunnen zijn voor betaalbaar wonen aan de kust en moet met deze complexe evoluties rekening houden. De verschillende instrumenten die dan ook aan bod kunnen komen, zullen divers van aard zijn en zich binnen verschillende beleidsdomeinen bevinden.

2. BESCHIKBARE INSTRUMENTEN IN VLAANDEREN MET EEN IMPACT OP BETAALBAAR WONEN

2.1. INSTRUMENTEN UIT DE RUIMTELIJKE ORDENING

In principe kan er vanuit de ruimtelijke ordening niet rechtstreeks ingegrepen worden op woningprijzen. Ruimtelijke ordening is immers niet bevoegd om prijsregulerend op te treden. Onrechtstreeks kan de ruimtelijke ordening wel een invloed hebben op prijzen.

2.1.1. Ruimtelijke structuurplannen

2.1.1.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

De ruimtelijke structuurplannen kregen een decretale basis met het 'decreet houdende de ruimtelijke planning' van 24 juli 1996 (het zgn. planningsdecreet), inmiddels geïntegreerd in het 'decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening' van 18 mei 1999.

Een ruimtelijk structuurplan is een beleidsdocument dat een langetermijnvisie geeft op de ruimtelijke ontwikkeling van het grondgebied waarop het betrekking heeft. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen. De ruimtelijke structuurplannen kunnen slechts bindend zijn voor de overheid, en nooit voor de burger. Dit betekent dat de structuurplannen geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor het toekennen of weigeren van stedenbouwkundige vergunningen of verkavelingsvergunningen.

Er zijn structuurplannen op 3 schaalniveaus:

- Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor het Vlaams gewest: goedgekeurd d.d. 23 september 1997.
- Provinciale Ruimtelijke Structuurplannen: alle provincies beschikken reeds over een goedgekeurd structuurplan. Het PRS West-Vlaanderen is definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 6 maart 2002.
- Gemeentelijke Ruimtelijke Structuurplannen: een 100-tal gemeenten, of een derde van alle gemeenten, beschikt reeds over een goedgekeurd structuurplan. Van de 10 kustgemeenten beschikken Blankenberge, De Panne, Koksijde en Knokke-Heist over een goedgekeurd structuurplan.

2.1.1.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Vanuit de ruimtelijke structuurplannen kan er niet rechtstreeks ingegrepen worden op de woningprijzen. Toch worden er beleidsdoelstellingen in geformuleerd met een impact op de betaalbaarheid van wonen.

- Voeren van een aanbodbeleid

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen begroot de behoefte aan bijkomende woningen voor de periode 1992-2007 op 400.000 woongelegenheden¹⁰. Deze behoefte kan volledig worden opgevangen binnen de totaliteit van woongebieden *sensu lato* volgens de plannen van aanleg en het gewestplan. De noodzaak tot het aansnijden en ontwikkelen van woonuitbreidingsgebied moet in principe per stedelijk gebied en per gemeente gestaafd worden aan de hand van een woonbehoeftenstudie (al dan niet in het kader van het GRS). In dergelijke studie moet de behoefte aan bijkomende woongelegenheden afgewogen worden ten aanzien van de aanwezige juridische voorraad voor nieuwe woongelegenheden. Belangrijk in het kader van deze studie is de bepaling uit het PRS West-Vlaanderen dat de stedelijke gebieden aan de kust en de kusthoofddorpen de vrijliggende kavels niet hoeven te verrekenen in het aanbod, voor zover ze voorkomen in een zone waar het woningbestand uit minstens 60% tweede woningen bestaat¹¹. Voor gemeenten die nog niet beschikken over een goedgekeurd structuurplan of woonbehoeftenstudie kunnen woonuitbreidingsgebieden slechts in welbepaalde gevallen ontwikkeld worden¹².

Over de vraag of het RSV al dan niet een impact heeft op de woningprijzen heerst momenteel een fundamentele discussie. Zo wordt er vanuit de bouwsector beweerd dat het RSV zorgt voor een schaarste van bouwgronden, wat een artificiële verhoging van de bouwgrond- en woningprijzen in de hand werkt¹³. Vanuit deze hoek wordt ervoor gepleit om alle percelen in woonuitbreidingsgebied ineens op de markt te gooien, om zo de grondprijzen te laten dalen. In deze redenering wordt er dus van uitgegaan dat de hoge prijs van bouwgronden te maken heeft met de krapte op de grondmarkt.

Uit een recente studie in opdracht van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen blijkt echter dat er in Vlaanderen nog een enorme oppervlakte aan potentiële bouwgronden voorhanden is¹⁴. "Alleen al in de door het gewestplan afgebakende woongebieden is er naar schatting nog ruimte voor bijna 700.000 nieuwbouwwoningen. Dit terwijl het RSV de behoefte aan bijkomende woningen in Vlaanderen tegen 2007 begrootte op 400.000 woningen. Als we daar bovendien nog de vele leegstaande panden in Vlaanderen bijtellen, kunnen we van schaarste dus niet echt spreken."

Ook volgens Stadim¹⁵ ligt het RSV niet aan de basis van een vermeende grondschaarste en de prijschausse van het vastgoed. Prijsvorming van vastgoed is een kwestie van financiële mogelijkheden en wordt bepaald door de samenhang van inflatie, koopkracht, ontleningslast (= rente) en de fiscale wetmatigheden die hier op spelen. Het is vooral de quasi aanhoudende daling van de reële rente (dit is de hypothecaire rentevoet minus de inflatie) sinds 1996 die de drijvende kracht is achter de hausse van de vastgoedprijzen¹⁶.

¹⁰ Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, p. 354.

¹¹ PRS West-Vlaanderen, p. 242.

¹² In de omzendbrief RO 2002/03 dd. 25 oktober 2002 zijn gedetailleerde richtlijnen opgenomen m.b.t. het opmaken van een woonbehoeftenstudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebied met of zonder woonbehoeftenstudie. Deze omzendbrief vervangt de omzendbrief 97/03 i.v.m. de opmaak van een gemeentelijke woonbehoeftenstudie.

¹³ VLAAMSE CONFEDERATIE BOUW-, 1999-2000, *De moeizame weg van nieuwbouw naar renovatie*.

¹⁴ VLAAMSE VERENIGING VOOR RUIMTE EN PLANNING, Persbericht 1 maart 2005, *De grond van de zaak: betaalbaar wonen vraagt grondbeleid, geen extra bouwgronden*.

¹⁵ STADIM cvba (Studies & Advies Immobiliën) werd in september 1996 opgericht door Philippe Janssens, Frank Van Slembrouck en Paul De Wael.

¹⁶ JANSSENS PHILIPPE EN DE WAELE PAUL, 2005, *50 jaar Belgische vastgoedmarkt 1953-2003, waar geschiedenis tot toekomst vergroeit*, Roularta Books, Roeselare.

- **Ondersteuning van permanent wonen versus tweede verblijven**

In sommige gemeenten is er een pro-actief ruimtelijk beleid m.b.t. het voorzien van financieel haalbare bouw mogelijkheden voor de eigen bevolking, en is hieromtrent een duidelijke visie opgenomen in het structuurplan.

In het structuurplan van Koksijde bijvoorbeeld, is aangegeven dat er moet gestreefd worden naar het afremmen van de bouw van tweede verblijven – en met name de appartementsvilla's als klassieke verschijningsvorm ervan - in de eigenlijke dorpen. Hierbij worden er een aantal concrete maatregelen voorgesteld ter ondersteuning van de permanente bewoning versus de vakantiewoningen.

- **Stimuleren van sociale woningbouw**

In verschillende structuurplannen wordt het verhogen van het aanbod aan sociale huisvesting als beleidsoptie naar voor geschoven.

Zo is er in het PRS West-Vlaanderen een beleidskader opgenomen met na te streven verhoudingen voor sociale huur- en koopwoningen, sociale kavels en private woningen, bij elke ontwikkeling van een nieuwe woonzone groter dan 1 hectare. De na te streven verhoudingen hangen af van wie de gronden in eigendom heeft. Op deze manier kan een menging van verschillende woningtypes en een sociale mix gerealiseerd worden.

TABEL 3: TE REALISEREN VERHOUDINGEN VOOR WOONZONES > 1 HA (PRS WEST-VLAANDEREN, P.244)

SOORT	GROND EIGENDOM SOCIALE HUURMAATSCHAPPIJ	GROND EIGENDOM VAN SOCIALE KOOPMAATSCHAPPIJ	GROND EIGENDOM VAN PRIVÉ-VERKAVELAAR, BOUWPROMOTOR, INTERCOMMUNALE
SOCIALE HUURWONINGEN	60 %	25 %	MINSTENS 25 %
SOCIALE KOOPWONINGEN	25 %	60 %	
SOCIALE VERKAVELING EN/OF PRIVÉVERKAVELING	15 %	15 %	75 %

Gezien het PRS geen rechtstreekse doorwerking heeft in het vergunningenbeleid, is de opmaak van een RUP of BPA noodzakelijk om dit beleidskader juridisch afdwingbaar te maken bij de vergunningsaanvragen om te bouwen of te verkavelen.

Het is evenwel de taak van de gemeentebesturen om een kwalitatief sociaal beleid te voeren, en uitvoering te geven aan dit beleidskader door te streven naar een verweving van verschillende woningtypes. Hierbij is het belangrijk dat er voldoende garanties voor realisatie bestaan wanneer gronden gereserveerd worden voor initiatiefnemers uit de sociale

huisvestingssector¹⁷. In praktijk kan het immers gebeuren dat de sociale bouwmaatschappijen de voorbehouden gronden niet kunnen of willen ontwikkelen, waardoor de particuliere eigenaar met gronden blijft zitten die ze niet zelf kan realiseren.

Om deze reden heeft de bestendige deputatie recentelijk beslist dat gemeenten kunnen afwijken van het betreffende beleidskader uit het PRS, indien de gemeente kan aantonen dat de plaatselijk actieve sociale huisvestingsmaatschappij niet wenst in te gaan op de mogelijkheid tot aankoop van de gronden die in het RUP of BPA voor sociale woningbouw zouden voorbehouden worden, en indien ook de gemeente of het OCMW de woningen niet zelf kunnen realiseren. In dit geval dient in het bestemmingsplan wel een deelzone voorzien te worden met een woontypologie overeenkomstig de sociale woningbouw, waarbij het streefdoel is te voorzien in betaalbare woningen voor specifieke doelgroepen.

2.1.1.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

De ruimtelijke structuurplannen zijn slechts bindend voor de overheid en niet voor de burger. Zolang de structuurplannen geen concrete vertaling krijgen via ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, ... is er geen doorwerking mogelijk in het vergunningenbeleid. Het is bovendien niet altijd duidelijk hoe bepaalde beleidsopties uit een structuurplan effectief gerealiseerd kunnen of moeten worden.

Er is een (te) grote aandacht voor het aanbodbeleid. Er bestaat nochtans geen eenduidig verband tussen het aanbod aan bouwgronden en de prijs ervan. Tal van andere factoren (zoals inflatie, koopkracht, ontleningslast,...) hebben een impact op de bouwgrondprijs. De bouwgrondprijzen kunnen dus niet zomaar verlaagd worden door het ontwikkelen van nieuwe woongebieden.

2.1.2. Ruimtelijke bestemmingsplannen

2.1.2.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Een ruimtelijk bestemmingsplan is een plan met verordenende stedenbouwkundige voorschriften die de bestemming, de inrichting en/of het beheer van een gebied vastlegt¹⁸. Het verordenend karakter impliceert dat de voorschriften zowel het bestuur als de burger binden. De bestemmingsplannen worden gehanteerd bij de beoordeling van stedenbouwkundige vergunningen.

De ruimtelijke bestemmingsplannen zijn de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP), de gewestplannen, de bijzondere plannen van aanleg (BPA) en de algemene plannen van aanleg (APA). De ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) zijn in het leven geroepen via het nieuwe decreet RO¹⁹, ter vervanging van de oude plannen van aanleg (gewestplan, APA en BPA). Deze laatste blijven echter geldig zolang ze niet vervangen zijn door een RUP.

¹⁷ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het ministerieel besluit houdende de goedkeuring van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan Oost-Vlaanderen d.d. 18 februari 2004, waarin gesteld wordt dat het verplicht laten reserveren van gronden voor initiatiefnemers uit de sociale huisvestingssector, zonder dat er effectieve garanties voor realisatie bestaan, er enkel toe kan leiden dat het beoogde goed ruimtelijk beleid eerder ondermijnd wordt dan wel bevorderd.

¹⁸ Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en latere wijzigingen, artikel 38.

¹⁹ Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Bij ontstentenis van een BPA, APA of RUP is het gewestplan het vigerende bestemmingsplan. Voor de gewestplannen zijn de bestemmingsvoorschriften wettelijk vastgelegd. Het KB van 28 december 1972 en de omzendbrief van 8 juli 1997 leggen een eenvormige plantaal op²⁰. Waar het gewestplan vervangen is door een BPA, APA of RUP dient men rekening te houden met deze voorschriften. In tegenstelling tot het gewestplan liggen de voorschriften voor de overige bestemmingsplannen niet vast.

2.1.2.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Bestemmingsplannen kunnen op verschillende manieren ingezet worden i.f.v. het streven naar betaalbare woningprijzen:

- **Uitvoering van een aanbodbeleid**

De bestemmingsplannen worden momenteel reeds ingezet om het aanbodbeleid inzake wonen uit te voeren. In uitvoering van het RSV wordt dit aanbodbeleid vooral gevoerd in de stedelijke gebieden. Binnen het kader van de afbakeningsprocessen komt het aan het Vlaams gewest of aan de provincie toe om binnen de afbakeningslijn voldoende ruimte te voorzien voor de kwantitatieve taakstelling inzake bijkomende woningen²¹. Overeenkomstig het principe van de subsidiariteit is het de taak van de lokale overheid om de lokalisatie, inrichting, fasering en typologie van het woongebied vast te leggen via de opmaak van een gemeentelijk RUP.

- **Opleggen van een bepaalde types woningbouw en verweving van woontypologieën**

In de stedenbouwkundige voorschriften van de bestemmingsplannen kunnen een aantal normen opgenomen worden om te streven naar de realisatie van woningen van een bepaald type. Op deze manier kan het gebruik van een woning als tweede verblijf minder aantrekkelijk gemaakt worden. Het stimuleren van residentieel wonen kan bijvoorbeeld door het nastreven van een aanbod aan ééngezinswoningen: het verbieden van appartementsvilla's, het verbieden van opdelen van woningen, het opleggen van een minimale woonoppervlakte of buitenoppervlakte per wooneenheid, ...

Voor grootschalige woonontwikkelingen kan via de stedenbouwkundige voorschriften van het bestemmingsplan uiteraard ook een mix van verschillende woontypologieën opgelegd worden, om tegemoet te komen aan de wooneisen van de verschillende bevolkingsgroepen en -klassen.

- **Vastleggen van bestemmingszones voor residentieel wonen**

Naar analogie met de bestaande zones voor verblijfsrecreatie waar permanent wonen verboden is, zouden er in een ruimtelijk uitvoeringsplan gebieden gereserveerd kunnen worden die bestemd zijn voor het permanent wonen. In deze zones wordt het tijdelijk of recreatief verblijven uitgesloten. Het permanent wonen is gekoppeld aan de

²⁰ Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002.

²¹ Voor de afbakening van de grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden (o.a. Brugge en Oostende) ligt de bevoegdheid bij het Vlaamse Gewest, terwijl de bevoegdheid voor de afbakening van de kleinstedelijke gebieden (waaronder Blankenberge en Knokke-Heist) bij de provincie ligt.

domicilieverplichting van de bewoners. In het kader van deze studie wordt er naar dergelijke bestemmingszones verwezen als 'zones voor residentieel wonen'.

2.1.2.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

We gaan er van uit dat bestemmingsplannen met hun **bestemmingsvoorschriften het domein van de ruimtelijke ordening niet mogen verlaten**. Dit betekent dat onderwerpen die geen enkele ruimtelijke relevantie hebben niet thuishoren in de bestemmingsplannen, en via de betrokken sectorale wetgeving gereguleerd dienen te worden²². Er kan dus niet rechtstreeks worden ingegrepen op prijzen.

Er zijn een aantal nadelen verbonden aan het vastleggen van zones voor residentieel wonen via bestemmingsplannen:

- De **afdwingbaarheid en controle op het residentieel wonen** is in praktijk niet evident gezien de domicilieverplichting. Deze domicilieverplichting is bijzonder arbeidsintensief en moeilijk te controleren, omwille van het repetitief karakter van de vaststellingen en de inzetbaarheid van verbalisanten. In de bestrijding van de domiciliefraude kan het openbaar maken van de flagrantste misbruiken evenwel een krachtig instrument zijn, omwille van de signaalfunctie ten aanzien van de bevolking en potentiële domiciliefraudeurs. Het opleggen van domicilieplicht in residentiële zones kan zelfs een bijkomend motief vormen om domiciliefraude te plegen.
- Het afbakenen van zones waar residentieel wonen verplicht is, kan een sterke druk door tweede verblijven veroorzaken in de zones waar het wel nog mag. Een **verschuiving van de tweede verblijfsdruk van het ene gebied naar het andere** is een reëel gevaar.
- Tenslotte dient vermeld dat het verplicht opleggen van residentieel wonen in bepaalde zones het **probleem van de bestaande tweede verblijven** niet onmiddellijk zal oplossen, maar enkel een rem kan zetten op het aantal bijkomende tweede verblijven.

Tenslotte dient erop gewezen dat bestemmingsplannen een **overwegend passief karakter** hebben: ze vormen een kader waarbinnen acties kunnen ondernomen worden²³. De bestemmingsplannen zullen in hoofdzaak slechts verwezenlijkt kunnen worden naargelang vooral particulieren vergunningsaanvragen indienen, die de overheid binnen de perken van de bestaande plannen kan goedkeuren of weigeren. De belangrijkste uitzondering hierop wordt gevormd door onteigeningen die van overheidswege kunnen doorgevoerd worden ter uitvoering van een bestemmingsplan²⁴. Een andere mogelijkheid is het opzetten van een PPS-constructie of een Publiek-Private Samenwerking via het contractenrecht.

²² Bouckaert B. en De Waele T., 2004, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Vanden Broele, Brugge, p. 52.

²³ Met de invoering van de Ruimtelijke Uitvoeringsplannen werd nochtans een pro-actievere invulling beoogd. In praktijk blijkt evenwel dat ook de RUP's een zeer beperkt actief karakter hebben.

²⁴ Bouckaert B. en De Waele T., 2004, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Vanden Broele, Brugge, p. 17.

2.1.3. Stedenbouwkundige verordeningen

2.1.3.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Een stedenbouwkundige verordening bevat algemene stedenbouwkundige voorschriften voor het volledige grondgebied waarvoor de verordening werd opgesteld.

Een verordening kan handelen over de meest verscheiden onderwerpen, maar net zoals voor de bestemmingsplannen geldt de beperking dat ze enkel kan handelen over aspecten van het ruimtelijke en stedenbouwkundige beleid²⁵. Bovendien moeten de voorschriften van de verordening in overeenstemming zijn met de bestaande bestemmingsplannen. Het opleggen van normen en voorwaarden voor verkavelingen is gereserveerd voor gemeentelijke verordeningen, en kan in principe niet geregeld worden via een gewestelijke of provinciale verordening²⁶.

Er bestaan gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Zoals het geval is voor de bestemmingsplannen, bestaat er voor de verordeningen een cascade-systeem, waarbij de hogere verordening voorrang heeft op de lagere²⁷. De ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben steeds voorrang op de verordeningen²⁸.

Momenteel bestaan er drie gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen, waaronder een "gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake openluchtrecreatieve verblijven en de inrichting van gebieden voor dergelijke verblijven"²⁹. In West-Vlaanderen zijn er geen provinciale stedenbouwkundige verordeningen. Vele gemeenten beschikken over één of meer gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen, meestal om normen vast te leggen voor verkavelingen of bouwprojecten.

2.1.3.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Zoals bij de bestemmingsplannen kan via een stedenbouwkundige verordening een bepaalde type van bebouwing opgelegd of vermeden worden.

In sommige gemeenten wordt een verkavelingsverordening gehanteerd om voor elke verkaveling een mix van woningtypes of een bepaald aandeel aan sociale woningen op te leggen. In Sint-Niklaas is er bijvoorbeeld een verkavelingsverordening van toepassing, waarin vastgelegd is dat een vierde van de oppervlakte van elke verkaveling naar sociale woningbouw moet gaan.

Via een verordening kunnen tevens bijkomende werken, handelingen en wijzigingen aan de vergunningsplicht onderworpen worden³⁰. Het opleggen van vergunningsplicht voor tweede verblijven is in principe dus mogelijk (zie paragraaf 2.1.4.2).

²⁵ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 54, voorlaatste lid.

²⁶ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 55 §2.

²⁷ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 55 §1, tweede lid en artikel 55 §2, tweede en derde lid.

²⁸ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 56.

²⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005.

³⁰ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 99 §3.

2.1.3.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

Hoewel er in Vlaanderen verschillende voorbeelden bestaan, is er geen juridisch uitsluitel over de wettelijkheid van het opleggen van een minimum aandeel aan sociale woningen via een verkavelingsverordening, en de juridische afdwingbaarheid hiervan.

Een verkavelingsverordening waarin een mix van woningtypes of een aandeel aan sociale woningen wordt opgelegd, kan door ontwikkelaars gemakkelijk omzeild worden, door het rechtstreeks indienen van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. In dit geval wordt het woongebied ontwikkeld zonder het vooreerst te verkavelen, en worden woningen verkocht i.p.v. afzonderlijke kavels. Dit kan evenwel opgevangen worden door de verordening tevens van toepassing te maken op groepswoningbouw.

2.1.4. Stedenbouwkundige vergunning - verkavelingsvergunning

2.1.4.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Een stedenbouwkundige vergunning kan omschreven worden als een administratieve rechtshandeling waarbij de overheid aan iemand de toelating verleent om op een perceel een bepaald bouwwerk te realiseren. Een verkavelingsvergunning is een administratieve rechtshandeling waarbij de overheid aan iemand de toelating verleent om een perceel in meerdere delen op te splitsen teneinde deze voor bebouwing te bestemmen³¹.

2.1.4.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Op dit ogenblik worden stedenbouwkundige vergunningen of verkavelingsvergunningen in Vlaanderen niet gebruikt om te streven naar betaalbare woningen. Verder onderzoek dient evenwel uit te wijzen of in het instrument in de toekomst kan ingezet worden i.f.v. betaalbaar wonen. De volgende twee pistes zouden hierbij nader onderzocht kunnen worden:

Opleggen van vergunningsplicht voor tweede verblijven

Een stedenbouwkundige vergunning is ondermeer noodzakelijk indien de hoofdfunctie van een onroerend goed gewijzigd wordt naar een nieuwe functie. Wonen en verblijfsrecreatie worden hierbij gedefinieerd als twee onderscheiden hoofdfuncties³². Er bestaat evenwel geen juridisch uitsluitel over de functiecategorie waartoe 'tweede verblijven' behoren. Wel zijn er een aantal aanwijzingen dat tweede verblijven als wonen beschouwd kunnen worden:

- In het KB van 1972 en de omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen wordt gesteld dat toeristische voorzieningen - zoals individuele vakantiehuisen - thuishoren in de woongebieden, voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. Wanneer toeristische accommodaties niet meer verenigbaar kunnen worden geacht met de onmiddellijke omgeving van het woongebied, bijvoorbeeld ten gevolge van hun specifieke functie of hun ruimtebehoefte, zullen zij verwezen worden naar de daartoe speciaal bestemde zones voor

³¹ Bouckaert B. en De Waele T., 2004, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest, Vanden Broele, Brugge, p. 176.

³² Besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

verblijfsrecreatie (bv. kampeerterreinen, gegroepeerde chalets, weekendverblijfparken, ...).

- Ook sommige auteurs lijken ervoor te pleiten om het niet-permanent wonen als 'wonen' te beschouwen in het kader van de vergunningsplicht. Dit zou men bijvoorbeeld kunnen afleiden uit het volgende citaat³³: *"Hoewel de term 'huisvesting' in een tegenovergestelde zin kan worden geïnterpreteerd, zullen misbruiken wellicht alleen voorkomen kunnen worden, indien het vergunningsvereiste niet uitsluitend op permanent wonen wordt toegepast."*
- Tenslotte worden tweede verblijven in de dagelijkse vergunningspraktijk niet als verblijfsrecreatie beschouwd maar als wonen. Deze interpretatie heeft als gevolg dat een gebruikswijziging van een permanente woning naar tweede verblijf op dit ogenblik niet aan de vergunningsplicht onderworpen wordt.

Vraag is of men tweede verblijven – naar analogie met Nederland³⁴ – niet als verblijfsrecreatie kan beschouwen (i.p.v. wonen), waardoor men toch een stedenbouwkundige vergunning zou nodig hebben bij een dergelijke wijziging van gebruik. Dit zou kunnen afgedwongen worden via een wijziging van het besluit inzake vergunningsplichtige functiewijzigingen of het decreet ruimtelijke ordening.

Zoals dit in Nederland reeds gebeurt³⁵, zou de vergunningsplicht voor tweede verblijven kunnen ingezet worden om controle te verkrijgen op de tweede verblijven, en op die manier de verdringing van permanente bewoning tegen te gaan.

Opleggen van lasten verbonden aan de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning

Via het decreet RO is de mogelijkheid voorzien om bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning lasten op te leggen³⁶. In het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kan de gemeente bijvoorbeeld eisen dat een gevarieerd aanbod aan kavels voorzien wordt (kavels voor open, halfopen en gesloten bebouwing, eengezinswoningen en meergezinswoningen, ...), of dat een deel van de kavels of van de woongelegenheden beantwoordt aan een bepaalde typologie. Op deze manier kan een sociale mix tot stand gebracht worden.

De opgelegde voorwaarde moet wel in verhouding staan tot de omvang en investering van het project, en de verkavelaar of initiatiefnemer moet zelf kunnen instaan voor de realisatie van de lasten. De Raad van State heeft er herhaaldelijk op gewezen dat niet om het even welke last kan worden opgelegd. Het aan een verkavelaar de last opleggen dat een (aanzienlijk) deel van de grond moet worden afgestaan aan een sociale huisvestingsmaatschappij, zodat die daar een sociaal woningbouwproject kan realiseren, is niet mogelijk³⁷. Grondafstand kan enkel voor openbare of groen ruimten of openbare gebouwen en nutsvoorzieningen. Ook daar geldt het proportionaliteitsbeginsel.

³³ VEKEMAN, R., *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 317, nr. 348, laatste zin.

³⁴ In Nederland wordt het gebruik van een woonruimte als tweede woning niet beschouwd als gebruik voor bewoning in de zin van de Huisvestingswet.

³⁵ In verschillende Nederlandse gemeenten is een verordening van toepassing die het gebruik van een woning als tweede verblijf vergunningsplichtig stelt (zie paragraaf 4.1).

³⁶ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 105 §1.

³⁷ Filip De Preter, Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen, in *T.R.O.S.*, 2003, p. 29.

2.1.4.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

Het opleggen van de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor tweede verblijven bestaat weliswaar reeds in het buitenland, maar is desalniettemin in de praktijk niet gemakkelijk afdwingbaar. Dit is in het bijzonder het geval wanneer er sprake is van domiciliefraude. Indien er echter geen domiciliefraude is (en dus geen inschrijving in het bevolkingsregister), zal het ongetwijfeld gemakkelijker zijn om het gebruik van een woning als tweede verblijf vast te stellen.

Het opleggen van de vergunningsplicht voor tweede verblijven via een decreets- of besluitwijziging impliceert dat deze vergunningsplicht in gans Vlaanderen van toepassing wordt. Dit brengt een enorme werklast met zich mee, ook in de gebieden waar de problematiek van de tweede verblijfsdruk niet aanwezig is. Dit kan opgevangen worden door de vergunningsplicht in te voeren via een stedenbouwkundige verordening, waarin aangegeven kan worden voor welk gebied de verordening van toepassing is.

2.1.5. Onteigening

2.1.5.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Luidens artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet kan de overheid goederen en gronden onteigenen voor doeleinden van 'openbaar nut'.

In artikel 69 van het decreet ruimtelijke ordening wordt dit beginsel vertaald naar de ruimtelijke ordening, en wordt gesteld dat elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, door onteigening tot stand gebracht kan worden³⁸. Als onteigenende instanties kunnen optreden: het gewest, de provincies, de gemeenten en intercommunales, de openbare instellingen en alle besturen die daartoe krachtens de wet of het decreet gemachtigd zijn.

De onteigening moet geschieden op basis van een onteigeningsplan. De procedure voor het bekomen van een machtiging tot onteigening verschilt naargelang het onteigeningsplan al dan gekoppeld is aan de opmaak van een bestemmingsplan³⁹.

- Indien het onteigeningsplan samen wordt opgemaakt met het uitvoeringsplan is de procedure nagenoeg gelijklopend en worden beide documenten tegelijk behandeld en goedgekeurd door de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening.
- Wordt er onteigend op basis van een reeds bestaand bestemmingsplan moet er een openbaar onderzoek georganiseerd worden met aanschrijving van de te onteigenen eigenaars⁴⁰.

³⁸ De mogelijkheid om onroerende goederen te onteigenen is tevens voorzien in artikel 34 van de Vlaamse wooncode. Gezien het toepassingsgebied hier veel beperkter is (enkel de VHM kan gemachtigd worden om te onteigenen), richten we ons hier specifiek op de machtiging tot onteigening zoals gedefinieerd door de ruimtelijke ordening.

³⁹ Zie http://binnenland.vlaanderen.be/patrim_opdrachten/onteigeningen.htm

⁴⁰ Conform het besluit van 19 december 1991 inzake onteigeningen ten algemenen nutte ten behoeve van de gemeenten, de provincies, de intercommunale verenigingen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen.

In beide gevallen is onteigening slechts mogelijk voor redenen van openbaar nut en moet de noodzaak tot onteigening aangetoond worden. Bij voorbeeld kan men er bij de opmaak van een bestemmingsplan voor de realisatie van woongelegenheden van uitgaan dat die bestemming evengoed door de particulieren kan gerealiseerd worden. Indien na jaren immobilisme een overheidsinstantie die bestemming wenst uit te voeren zal de noodzaak moeten gekaderd worden binnen het huisvestingsbeleid.

Specifiek m.b.t. betaalbaar wonen, is de omzendbrief⁴¹ van 26/07/1996 van belang, waarin een aantal specifieke richtlijnen voor het bekomen van een onteigeningsmachtiging voor huisvestingsprojecten vastgelegd zijn.

- De hoogdringendheid moet bijkomend worden gemotiveerd, bijvoorbeeld door aan te tonen dat een aantal kansarme gezinnen dreigt terecht te komen in verkrotte woningen als de bijkomende sociale huisvesting niet spoedig wordt gerealiseerd.
- Er moet worden aangetoond waarom juist het onroerend goed in kwestie - en niet de aanpalende percelen of andere goederen in de gemeente - worden onteigend.
- Gelet op de recente klemtoon in het Vlaamse beleid op de stedelijke problematiek kan de nood aan bijkomende verwerving voor kleinschalige en inbreidingsgerichte projecten, met het oog op een zo groot mogelijke sociale vermenging in de stedelijke buurten, de hoogdringendheid motiveren. Om zich op deze motivering te beroepen moet niet alleen voldaan worden aan de randvoorwaarden inzake inbreiding, maar moet bovendien worden aangetoond dat het goed zich in een specifiek doelgebied bevindt.

2.1.5.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

In functie van het betaalbaar wonen kan het instrument van de onteigening vooral gebruikt worden ter realisatie van sociale huisvesting. De onteigeningen kunnen puntsgewijs gebeuren om op die manier sociale verweving te verkrijgen, of er kan overgegaan worden tot onteigening van een groter gebied om daar een gemengd project te realiseren, waarbij dan door het doelbewust inzetten van bepaalde typologieën het permanent wonen kan worden ondersteund.

In het geval de onteigening gebeurt in het kader van de opmaak van een uitvoeringsplan geldt het principe van de 'planologische neutraliteit' van de onteigeningsvergoeding. Dit betekent dat er bij het vaststellen van de vergoeding geen rekening gehouden mag worden met de waardevermeerdering -of vermindering voortvloeiende uit de voorschriften van het uitvoeringsplan in het kader waarvan de onteigening plaatsvindt⁴². In praktijk blijkt evenwel dat het comité van aankoop soms wel rekening houdt met de planologische bestemming, waardoor het toch vrij duur is om te onteigenen.

2.1.5.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

De beperkingen van het instrument situeren zich bij de motiveringsplicht, vooral gekoppeld aan de noodzakelijkheid. Eerst en vooral moet de behoefte van het project kunnen worden aangetoond, vervolgens moet ook worden aangetoond dat er geen andere locaties zijn waar dit mogelijk is. Tenslotte moet bij een onteigening voor een huisvestingsproject de eigenaar

⁴¹ Omzendbrief hv 96/01 van 26/07/1996. zie uitprint voor de correcte verwijzing

⁴² Decreet Ruimtelijke Ordening, artikel 72.

van de gronden steeds de kans krijgen om het project zelf te ontwikkelen (zelfrealisatiebeginsel)⁴³.

2.1.6. Recht van voorkoop

2.1.6.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Artikel 63 t.e.m. 68 van het decreet ruimtelijke ordening voorziet de mogelijkheid tot recht van voorkoop in de ruimtelijke ordening⁴⁴.

2.1.6.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

In tegenstelling tot het recht van voorkoop op basis van de Vlaamse wooncode (zie paragraaf 2.3.2), heeft dit recht van voorkoop slechts betrekking op goederen die in een ruimtelijk uitvoeringsplan gesitueerd worden in een zone waar het recht van voorkoop zal gelden.

Wie de begunstigde is, wordt telkens aangegeven in RUP waarmee het voorkooprecht gevestigd wordt. Het recht van voorkoop kan toekomen aan het Vlaams gewest, de provincie en/of de gemeente of een intercommunale. Het kan ook specifiek toegekend worden aan instellingen die onder die besturen ressorteren of vennootschappen die erdoor erkend zijn. Als er meerdere begunstigden zijn, wordt er in het ruimtelijk uitvoeringsplan een rangorde bepaald.

Op dit ogenblik wordt het recht van voorkoop vaak gelijktijdig ingeschreven in het RUP met de mogelijkheid tot onteigening. Het recht van voorkoop wordt dan gebruikt als een minder 'drastisch alternatief' voor onteigening.

2.1.6.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

Net zoals het recht van voorkoop op basis van de Vlaamse wooncode, hangt de toepasbaarheid van dit instrument af van de verkoop (die uiteraard moet plaatsgrijpen) en van de afgesproken marktprijs bij de verkoop. Bovendien vervalt dit recht van voorkoop automatisch indien het niet wordt uitgeoefend binnen de 5 jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het RUP dat de bedoelde zones afbakent.

2.1.7. Besluit

Wat de ruimtelijke structuurplannen betreft is het belangrijk op te merken dat zolang deze structuurplannen geen concrete vertaling krijgen in ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen, er geen doorwerking mogelijk is in het vergunningenbeleid van de gemeente.

Bestemmingsplannen worden momenteel al ingezet om een aanbodbeleid uit te voeren. In de stedenbouwkundige voorschriften kunnen een aantal normen opgenomen worden om te streven naar de realisatie van woningen van een bepaald type. Andere mogelijkheden van

⁴³ DRO artikel 69.

⁴⁴ Hiernaast bestaat er tevens het recht van voorkoop op basis van de Vlaamse Wooncode, zie paragraaf 2.3.2.

ruimtelijke uitvoeringsplannen is het reserveren van gebieden voor 'residentieel wonen' of voor sociale woningbouw.

Via stedenbouwkundige verordeningen kan een bepaald type bebouwing opgelegd of vermeden worden en kan voor tweede verblijven een vergunningsplicht opgelegd worden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld via een verkavelingsverordening een bepaald deel van de kavels voorbehouden voor sociale woningbouw.

2.2. INSTRUMENTEN UIT HET GROND- EN PANDENBELEID

Overheden en andere huisvestingsactoren kunnen actief werken aan de realisatie van betaalbare woningen door het inzetten van een aantal instrumenten in het kader van het grond- en pandenbeleid. Het toepassen van de principes van erfpacht en recht van opstal en het onteigenen van onroerende goederen zijn mogelijkheden die hierna verder worden besproken.

Het grond- en pandenbeleid is evenwel ruimer dan deze instrumenten alleen. Verschillende instrumenten uit de ruimtelijke ordening, het huisvestingsbeleid en de fiscaliteit komen evenzeer in aanmerking voor het voeren van een gericht grond- en pandenbeleid. Voorbeelden zijn het uitoefenen van het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht, het heffen van een belasting op onbebouwde percelen, ... Voor deze instrumenten wordt verwezen naar de desbetreffende hoofdstukken.

2.2.1. Erfpacht

2.2.1.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Overeenkomsten betreffende het recht van erfpacht worden geregeld door de Wet van 10 januari 1824 over het recht van erfpacht. Uitgezonderd de in de wet bepaalde minimum- en maximumtermijn is deze wet van aanvullend recht en kan er bijgevolg contractueel van afgeweken worden. Het wezen van de erfpacht moet evenwel steeds behouden blijven.

Erfpacht is een tijdelijk zakelijk recht waarbij een persoon gedurende een periode van minstens 27 jaar en maximum 99 jaar het volle genotsrecht krijgt over een onroerend goed dat aan de ander toebehoort, onder de verplichting aan de erfverpachter een jaarlijkse vergoeding (canon) te betalen.

Zolang de erfpachtovereenkomst loopt kan de erfpachter zich als eigenaar van het goed gedragen. Dit betekent dat de woning verder verhuurd of verkocht kan worden, en dat het eigendom overgaat naar de erfgenamen na overlijden van de erfpachter. In geval van verkoop of vererving wordt de erfpacht, met alle rechten en plichten, overgedragen aan de nieuwe eigenaar.

2.2.1.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Erfpacht kan gehanteerd worden om een woning te verwerven op grond die men zelf niet in eigendom heeft. Zowel de gemeente als een private eigenaar kan hierbij gronden in erfpacht geven. De erfpachter dient dan enkel de prijs te betalen van de woning, en niet van de (dure) bouwgrond. Hiernaast dient hij een jaarlijkse vergoeding (canon) te betalen aan de eigenaar van de grond. Op deze manier wordt de aankoopprijs van de woning aanzienlijk gereduceerd.

In Kapelle-op-den-Bos is een succesvolle erfpacht-regeling uitgewerkt om een aantal betaalbare woningen te kunnen aanbieden aan gezinnen die op de private markt geen kans maken⁴⁵.

Bovendien is de erfpacht-regeling fiscaal sterk begunstigd ten aanzien van een verkoop: de registratierechten en de notariële kosten zijn lager, het canon is fiscaal aftrekbaar, ...

2.2.1.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

De maximale erfpachtperiode bedraagt 99 jaar, en is in principe niet verlengbaar door de erfpachter. Na afloop van de erfpachtovereenkomst wordt de woning eigendom van de grondeigenaar, en worden enkel de grondstoffen voor de woning vergoed. Tegen het einde van de erfpachtovereenkomst verdwijnt de stimulus om nog te investeren in de woning. Bovendien heerst er in Vlaanderen een vrij grote psychologische drempel ten aanzien van dergelijke regelingen waarbij de bewoner zijn grond niet in eigendom heeft.

Momenteel wordt wel onderzocht of nakomelingen van de erfpachter de overeenkomst kunnen verlengen (experiment in Kappelle-op-den-Bos). Na verloop van de erfpachtperiode kan de eigenaar ervoor opteren om de grond te verkopen aan de bewoner. Zo kan er bijvoorbeeld in het erfpachtcontract worden opgenomen dat de nakomelingen van de erfpachter een voorkeepsrecht hebben op de gronden.

2.2.2. Recht van Opstal

2.2.2.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Overeenkomsten betreffende het recht van opstal worden geregeld door de Wet van 10 januari 1824 over het recht van opstal.

Het recht van opstal is het recht om de eigendom van gebouwen of beplantingen te hebben op andermans grond, gedurende een periode van maximaal 50 jaar. De opstalhouder die het recht verkrijgt betaalt hiervoor een vergoeding (solarium). De persoon, die dit recht verleent, is de opstalgever en blijft steeds eigenaar van de grond. De opstalhouder is eigenaar van de door hem opgerichte gebouwen en eventueel van de reeds bestaande gebouwen.

2.2.2.2. GEBRUIK I.F.V. BETAALBAAR WONEN

In het kader van betaalbaar wonen zijn de voordelen van een opstalregeling vergelijkbaar aan deze van erfpacht. Ook een recht van opstal kan een antwoord bieden aan de hoge bouwgrondprijzen, gezien de gronden niet verworven moeten worden, en de opstalregeling geniet van dezelfde fiscale voordelen als de erfpachtregeling.

⁴⁵ In Kapelle-op-den-Bos zijn de gronden langs het kanaal (Oostdijk) door de N.V. Zeekanaal aan de gemeenten in erfpacht gegeven. De gemeente nam het grootste gedeelte van de jaarlijks te betalen canon voor haar rekening, en gaf de grond op haar beurt in ondererfpacht aan de intercommunale Haviland. Haviland bouwde hier zeven woningen die 'in ondererfpacht' gegeven werden aan de bevolking. De bouwgrond is voor 99 jaar in erfpacht gegeven, tegen een vergoeding van 10 euro per jaar. De ondererfpachters zijn in eerste instantie gezinnen of particulieren die op de private markt geen kans maken en die voldoen aan een aantal criteria, zoals bepaald door Haviland.

In tegenstelling tot de erfpachtregeling waar de woning na de overeenkomst in de regel eigendom wordt van de grondeigenaar, heeft de opstalregeling als voordeel dat de gebouwen die de opstalhouder opgericht heeft steeds moeten vergoed worden door de grondeigenaar bij het einde van de opstalperiode (behalve als dit anders is overeengekomen in het contract). De grondeigenaar wordt dus niet automatisch eigenaar van de door de opstalhouder opgerichte gebouwen.

Het eigenlijke doel (en het huidige gebruik) van het instrument is om tijdelijke constructies op te zetten tussen grondeigenaar en projectontwikkelaar met het oog op de realisatie van bepaalde projecten. Dit biedt dus bijkomende mogelijkheden voor een grond- en pandenbeleid.

2.2.2.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

De mogelijke knelpunten voor het recht van opstal zijn gelijkaardig als bij een erfpachtregeling, met dit verschil dat de maximale periode voor een recht van opstal korter is en slechts 50 jaar bedraagt.

2.2.3. Besluit

Erfpacht en recht van opstal zijn twee regelingen die een goed alternatief kunnen vormen ten aanzien van de klassieke verwerving van gronden, en dit zowel voor de particulier die een eigen woning wenst te realiseren als een (semi-)overheid die een grotere woonontwikkeling wenst te realiseren. Naast het evidente voordeel dat via deze regeling de aankoop van (dure) grond overbodig wordt, zijn er aan beide regelingen fiscale voordelen gekoppeld.

Tenslotte bieden de erfpachtregeling en het recht van opstal de mogelijkheid aan overheden om controle te behouden op de ontwikkeling van de gronden (in tegenstelling tot wanneer gronden verkocht worden).

2.3. HUISVESTINGSBELEID

2.3.1. De Vlaamse wooncode als wettelijk kader

De Vlaamse Wooncode⁴⁶ werd ontwikkeld met het oog op het bevorderen van de algemene kwaliteit van de woningen in Vlaanderen. Het basisidee van de VWC is dat iedereen recht heeft op menswaardig wonen. Daartoe moet volgens de VWC de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke leefomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd. De VWC streeft dit na door:

- Huur- en koopwoningen beschikbaar te stellen tegen sociale voorwaarden
- Renovatie, verbetering of aanpassing van het woningbestand te bevorderen en zo over te gaan tot vervanging ervan

⁴⁶ HUBEAU B. (ed.) (2002), *De Vlaamse Wooncode en de sociale huisvesting. Bronnenboek*, die Keure, Brugge.
Bouwenenwonen.be, Huisvesting/Woonbeleid - Definitieve goedkeuring van gewijzigde Vlaamse Wooncode - 07-03-2006

- Huisvestingsondersteuning te bieden aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden
- Initiatieven te ontwikkelen om enerzijds de prijzen te beheersen en anderzijds groepen van woningen functioneel in te richten

De Vlaamse Overheid rekent het tot haar taak om actief en preventief de kwaliteit van woningen te onderzoeken en waar nodig maatregelen te nemen. In het kader van de VWC werd een instrumentarium ontwikkeld, gebaseerd op bovenstaande normen, dat waarborgen moet bieden voor een kwalitatief woonpatrimonium en een leefbare woonomgeving. Een aantal van deze instrumenten worden hier besproken⁴⁷: recht van voorkoop, sociaal beheersrecht en recht van wederinkoop.

2.3.2. Recht van voorkoop

2.3.2.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Het recht van voorkoop heeft zijn wettelijke basis in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (art. 85 t.e.m. 89), gewijzigd door het decreet van 18 mei 1999 en het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen (art. 27 t.e.m. art. 30).⁴⁸

Dit recht van voorkoop heeft tot doel om sociale huisvestingsmaatschappijen, gemeenten en OCMW's in staat te stellen bepaalde woningen en percelen, bestemd voor woningbouw te verwerven om die vervolgens aan te wenden om sociale huur- of koopwoningen of sociale kavels te realiseren⁴⁹. De begunstigden van het recht van voorkoop zijn de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de sociale huisvestingsmaatschappijen binnen hun werkgebied, de gemeenten op hun grondgebied en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

2.3.2.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Het voorkooprecht van de begunstigden geldt uitsluitend als het onroerend goed wordt verkocht. Het kan toegepast worden op woningen waaraan de VHM, de SHM, de gemeenten en de OCMW's renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerken hebben uitgevoerd. Het instrument kan ook toegepast worden op woningen die niet werden gesloopt binnen de opgelegde termijn, tevens op woningen, die opgenomen zijn op één van de lijsten van de inventaris van leegstaande, ongeschikte en/of onbewoonbare en verwaarloosde gebouwen. Tenslotte kan het recht van voorkoop ook toegepast worden op woningen en op percelen, bestemd voor woningbouw, gelegen in een "bijzonder gebied", dat hiertoe afgebakend is.

Het recht van voorkoop kan enkel worden toegepast voor de realisatie van sociale huur- of koopwoningen of sociale kavels. Op deze manier is het recht van voorkoop al meermaals succesvol ingezet (onder andere in de stad Oostende) om betaalbare woningen aan te bieden. Het recht van voorkoop is mogelijk niet het ideale instrument om op grote schaal het

⁴⁷ Naast de instrumenten die hier besproken worden bevat de Vlaamse Wooncode nog tal van instrumenten in verband met kwaliteitsbewaking (veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen, conformiteitsattest, ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring, overbewoning, subsidiëringsinitiatieven (zie verder)

⁴⁸ Ook in de ruimtelijke ordening is het recht van voorkoop gedefinieerd. Het toepassingsgebied is ruimer dan dat van de Vlaamse wooncode, maar is anderzijds slechts 5 jaar geldig na inwerkingtreding van het RUP waaruit het voorkooprecht voortvloeit.

⁴⁹ www.rechtvanvoorkoop.be

bestaande aanbod aan betaalbare woningen uit te breiden, maar kan wel ingezet worden om op strategische plaatsen in te grijpen.

2.3.2.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

- De toepassing van het recht van voorkoop impliceert een verwerving aan de tussen beide marktpartijen afgesproken marktprijs. In het geval van de Kustgemeenten waar de druk op de grondprijs heel hoog is, is de toepassing van het recht van voorkoop niet evident. Het instrument schept wel meer mogelijkheden als het gebruikt wordt in combinatie met de subsidie voor sociaal grondbeleid en de subsidie van het grond- en pandenbeleid voor huisvestingsdoeleinden in woonkernen (zie paragraaf 2.4.7).
- De woningen dienen ter beschikking gesteld te worden van sociale bevolkingsgroepen. Het instrument is dus niet geschikt om betaalbare woningen aan te bieden voor de middenklasse.

2.3.3. Sociaal beheersrecht

2.3.3.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Het sociaal beheersrecht wordt geregeld in artikel 90 van de Vlaamse wooncode van 15 juli 1997 en in het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen.

Het sociaal beheersrecht is een vorm van eigendomsreglementering waarbij, aan bepaalde instanties de mogelijkheid wordt geboden gedurende een bepaalde periode de woning van een derde in zijn plaats te beheren, met inbegrip van het uitvoeren van werken. Deze derde heeft in dit geval slechts een beperkt recht op vergoeding.

Het sociaal beheer dient tot het bestrijden van leegstand en tot de verbetering van het woonaanbod. Zowel de gemeente als het OCMW kunnen naast de sociale woonorganisaties (d.i. de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, de sociale huisvestingsmaatschappijen, het Vlaams Woningfonds voor de Grote Gezinnen of een sociaal verhuurkantoor, met uitzondering van een huurdersorganisatie), van rechtswege gebruik maken van dit recht.

De duur van de hoofdhuurovereenkomst wordt bepaald op negen jaar. De beheerder beschikt over de bevoegdheid de woning te beheren, te verhuren als sociale huurwoning en alle werken uit te voeren aan de woning met het oog op die verhuring. De eigenaar krijgt slechts een beperkte vergoeding.

Worden er effectief werken uitgevoerd aan de woning met het oog op verhuring, dan wordt de termijn van negen jaar verlengd met het aantal maanden dat nodig is om de kosten van die werken te recupereren.

2.3.3.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Het sociaal beheersrecht kan in principe toegepast worden op alle woningen en gebouwen die opgenomen zijn in de inventaris van leegstaande en verkrotte gebouwen, tevens bij woningen die ongeschikt of onbewoonbaar verklaard werden of waarvoor het afgeven van een conformiteitsattest werd geweigerd en woningen die in aanmerking komen voor renovatie-, verbeterings-, of aanpassingswerkzaamheden - maar die niet werden gerenoveerd, verbeterd

of aangepast binnen de door de Vlaamse regering bepaalde termijn (art. 18 § 1 VWC). Het is dus enerzijds een instrument om betaalbaar wonen te realiseren, maar evenzeer om de algemene woonkwaliteit in Vlaanderen op peil te houden.

Het sociaal beheersrecht kan in principe in vrijwillig verband, alsook in afgedwongen verband. Dit laatste is evenwel nog niet succesvol toegepast in Vlaanderen.

Het sociaal beheersrecht is opnieuw geen instrument om het aandeel sociale of betaalbare woningen grootschalig uit te breiden, maar kan wel ingezet worden om op strategische plaatsen in te grijpen. Indien het sociaal beheersrecht ook afdwingbaar zou zijn, dan zou dit tevens een strategische voorbeeldfunctie kunnen hebben.

2.3.3.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

De toepassing van het sociaal beheersrecht is een vrij complexe zaak. Indien het instrument immers succesvol kan worden ingezet, betekent dit steevast de uitvoering van werken. Dit betekent dat de kostprijs aan beheerskosten niet onderschat mag worden.

Het sociaal beheersrecht kan op vrijwilligheid berusten of kan ook door de "lokale overheid" afgedwongen worden. Dit laatste blijkt zeer moeilijk omdat de juridische basis hiervoor klein en onduidelijk is.

Dit instrument dient opnieuw voor de creatie van sociale woningen en niet zozeer voor het betaalbaar wonen voor de middenklasse. Bovendien zijn het vaak de bestaande huurders die kunnen genieten van de woning. Tenslotte kan dit instrument enkel voor een bijkomend aanbod aan huurwoningen zorgen.

2.3.4. **Recht van wederinkoop**

2.3.4.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Het recht van wederinkoop kan het best omschreven worden als het door de wet aan bepaalde instanties verleende recht om gedurende twintig⁵⁰ jaar vanaf de verkoop, de sociale huurwoningen en sociale koopwoningen die ze hebben verkocht aan woonbehoeftige personen terug te nemen, indien de kopers de opgelegde verplichtingen niet naleven. De instanties zijn de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds, de gemeenten en de OCMW's. Het recht van wederinkoop is een juridisch instrument dat in heel Vlaanderen kan toegepast worden en doet vermijden dat de middelen die geïnvesteerd worden in de bouw van woningen of appartementen voor een bepaalde doelgroep al te snel ten gunste zou vallen van andere doelgroepen op de woningmarkt.

De woning kan worden teruggenomen van de eerste, en in voorkomend geval, van de tweede koper tegen de oorspronkelijke verkoopprijs, vermeerderd met de gemaakte kosten van de koop en van de kosten van de verbeterings- en herstellingswerkzaamheden, voor zover deze niet werden uitgevoerd in strijd met de bepalingen op de ruimtelijke ordening en de stedenbouw. De woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden kunnen de woningen slechts

⁵⁰ www.notare.be

doorverkopen na een voorafgaande kennisgeving aan de initiatiefnemer die de woning heeft verkocht.

Wanneer de initiatiefnemers geen gebruik maken van hun recht van wederinkoop, hebben ze, onder de voorwaarden die de Vlaamse regering vaststelt, het recht om van de kopers van een sociale woning die deze woning wederverkopen of verhuren binnen een termijn van twintig jaar volgend op de aankoop, een vergoeding te vorderen waarvan de Vlaamse regering het minimum en het maximum bepaalt.⁵¹

2.3.4.2. GEBRUIK I.F.V. BETAALBAAR WONEN

Dit instrument leidt natuurlijk niet rechtstreeks tot de creatie van betaalbare woningen. Maar het zorgt er wel voor dat woningen die door stijging van marktprijzen en wederverkoop anders op relatief korte termijn hun karakter van sociale woning zouden verliezen, toch nog steeds betaalbare of sociale woningen kunnen blijven. Dit zorgt ervoor dat gelden die de overheid pompt in het sociale huisvestingsbeleid, ook meerwaarden realiseren die de overheid ten goede komt.

Het instrument is hoogst nuttig indien een gemeente een actief grond- en pandenbeleid wenst te voeren.

2.3.4.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

Het instrument lijkt op dit moment beperkt tot sociale kavels en woningen, maar niets weerhoudt een stad, gemeente of andere actor ervan om een terugkooprecht in te voeren voor andere verkopen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteert de GOMB (Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Brussel) die een publiekrechtelijke instelling is, een periode van 10 jaar voor de (betaalbare) woningen die zij op de markt brengt.

2.3.5. Besluit

De Vlaamse wooncode reikt verschillende instrumenten aan om in te grijpen op de huisvestingsmarkt. Deze worden evenwel niet zoveel toegepast als verhoopt was. Deze instrumenten zijn immers niet evident in toepassing en vergen een zekere know-how. Dit vormt vooral een hinderpaal voor kleine gemeenten die niet steeds kunnen beschikken over gespecialiseerd personeel voor alle beleidsdomeinen en dus vaak ook niet voor wonen. Ondanks de vele problemen die er zijn bij de toepassing, blijken deze instrumenten toch succesvolle resultaten op te leveren. Deze instrumenten zijn dus vaak een stuk bruikbaar dan ze worden ingeschat.

⁵¹ www.notare.be

2.4. FISCALE EN FINANCIËLE INSTRUMENTEN

2.4.1. Aanvullende personenbelasting en onroerende voorheffing

2.4.1.1. DEFINIËRING

De personenbelasting is de inkomstenbelasting die geheven wordt op de inkomsten van particulieren in België. De belasting wordt geïnd door de federale overheid, maar de gewesten en de gemeenschappen krijgen elk een afgesproken deel. Bovenop de personenbelasting komt nog een procentuele gemeentelijke heffing: de aanvullende personenbelasting.

De onroerende voorheffing is een belasting die geheven wordt op onroerende eigendommen in België. Zij wordt berekend op het kadastraal inkomen. Het basistarief van de onroerende voorheffing wordt vastgelegd door de gewesten. De gemeenten voegen daar hun heffingen aan toe, de zogenaamde opcentiemen.

De Vlaamse gemeenten halen gemiddeld 45 tot 50% van hun ontvangsten uit belastingen. Ongeveer vier vijfden van dat bedrag is afkomstig van de aanvullende gemeentebelasting op personenbelasting (APB) en de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OV).

Beide belastingen zijn van gemeente tot gemeente verschillend. In onderstaande tabel wordt per kustgemeente een overzicht gegeven van zowel de APB als de OV voor het jaar 2005.

TABEL 4: APB EN OV VOOR DE KUSTGEMEENTEN, 2005

GEMEENTE	APB 2005	OV 2005
Blankenberge	6,9 %	1,745
Bredene	7,0 %	1,775
Brugge	6,9 %	1,600
De Haan	5,0 %	1,400
De Panne	5,0 %	1,750
Knokke-Heist	0,0 %	1,500
Koksijde	0,0 %	1,950
Middelkerke	7,0 %	1,600
Nieuwpoort	5,0 %	1,600
Oostende	7,0 %	1,750
Gemiddelde Vlaamse gemeenten	7,16 %	1,305

BRON: WWW.VVSG.BE

2.4.1.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

De fiscale attractiviteit van een gemeente bepaalt mee de aard van de bewoning (eerste versus tweede verblijvers). Lage belastingen creëren een aantrekkelijke omgeving voor eerste verblijvers of semi eerste verblijvers⁵². Deze fiscale stimulans kan dus tal van (vaak

⁵² Onderzoek naar de migratiebewegingen van de grote steden in de drie gewesten van België, 2002-2003 in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de Maatschappelijke Integratie, Cel Grootstedenbeleid

vermogende) nieuwkomers naar de betrokken kustgemeente doen trekken (ongeacht de realiteit van het eerste verblijf). Dit zal een verhoging van de woningprijzen met zich meebrengen, waardoor de betaalbaarheid voor de eigen, oorspronkelijke kustbewoners in het gedrang komt.

In het kader van betaalbaar wonen aan de kust, is tevens de koppeling aan de maximale aanslagvoet voor de belasting op tweede verblijven van belang (zie paragraaf 2.4.2).

2.4.2. Belasting op tweede verblijven

2.4.2.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

De gemeenten zijn in de mogelijkheid om een belasting op de tweede verblijven op hun grondgebied te heffen, ondermeer op basis van de Nieuwe Gemeentewet (art. 117) en de Wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, zoals gewijzigd door artikel 91 en 94 van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen.

In de gecoördineerde omzendbrief gemeentefiscaliteit worden een aantal (niet-bindende) richtlijnen en aanbevelingen aangegeven m.b.t. de belasting op tweede verblijven⁵³. Hierin is ondermeer opgenomen dat de aanslagvoet van deze belasting gematigd moet blijven, om geen onbillijke verschuiving van de belastingdruk te creëren naar personen die niet in de bevolkingsregisters van de gemeente zijn ingeschreven en die er dus niet kiesgerechtigd zijn. Dit geldt zeker indien de hoofdbelastingen, de opcentiemen op de onroerende voorheffing en de aanvullende personenbelasting, beneden het gemiddelde liggen. Als norm wordt gesteld dat een tarief boven 650 euro niet meer als gematigd beschouwd kan worden.

In de omzendbrief wordt tevens de mogelijkheid tot een differentiatie van de aanslagvoet aangehaald. Hiervoor moeten dan wel verantwoorde en objectieve criteria gehanteerd worden.

2.4.2.2. DE TWIST OVER DE WETTELIJKHEID VAN DE BELASTING OP TWEEDE VERBLIJVEN

De belasting op tweede verblijven is de inzet geweest van een hevige juridische strijd⁵⁴. Een Brugse rechtbank was van oordeel dat de gemeentebelasting van Middelkerke op tweede verblijven onwettig was, gezien ze niet in overeenstemming was met artikel 464 van het Wetboek inkomstenbelasting. Volgens dit artikel zijn de gemeenten "niet gemachtigd tot het heffen van opcentiemen op de personenbelasting, op de vennootschapsbelasting, op de rechtspersonenbelasting en op de belasting van niet-inwoners of van gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen (...)." Niettegenstaande deze vorm van gemeentebelasting doorgaans beperkt blijft tot enkele honderden euro's per belastingplichtige, vreesde men naar aanleiding van de uitspraak voor een enorme budgettaire impact op de gemeentefinanciën in het algemeen. De kustgemeente Middelkerke tekende dan ook beroep aan tegen de Brugse uitspraak.

⁵³ Omzendbrief BA-2004/03 van 14 juli 2004 - B.S. 8 september 2004, Titel II Specifieke Gemeentebelastingen, artikel 16.

⁵⁴ <http://www.dvvc.be/documents/home.xml>

Bij het Hof van Beroep in Gent stelde de gemeente Middelkerke dat de belasting op tweede verblijven een andere grondslag heeft dan de inkomstenbelastingen. Het Hof van Beroep te Gent (27 september 2005) volgt de stelling van de gemeente Middelkerke en veegt de zienswijze van de rechtbank te Brugge van tafel. De belasting op tweede verblijven schendt artikel 464 van het Wetboek Inkomstenbelasting niet. Het Hof motiveert haar zienswijze door te verwijzen naar de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever bij de invoering van artikel 464 van het Wetboek Inkomstenbelasting, nl. beletten dat de gemeente concurrerende heffingen zouden instellen. De wetgever heeft een verbod willen instellen op gemeentelijke belastingen die zich fiscaal technisch zouden enten op de inkomstenbelastingen⁵⁵.

2.4.2.3. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Een 180-tal Vlaamse gemeenten waaronder nagenoeg elke kustgemeente hanteert een belasting op de tweede verblijven op hun grondgebied. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de tarieven die momenteel gehanteerd worden in de verschillende kustgemeenten.

TABEL 5: TARIEF BELASTING OP TWEDE VERBLIJVEN IN DE KUSTGEMEENTEN

GEMEENTE	
Blankenberge	Drie tarieven afhankelijk van de ligging van het tweede verblijf: 182 € - 334 € - 467 €. Het hoogste tarief geldt voor de zeedijk.
Bredene	Twee tarieven afhankelijk van type tweede verblijf: 328 € voor kampeerhuisjes en residentiële caravans in weekendverblijfparken 520 € voor tweede verblijf in vaste constructie (huis, appartement, ...)
Brugge	475 € per tweede verblijf. De belasting geldt niet voor woonverblijven op campings en kampeerverblijfparken
De Haan	Drie tarieven afhankelijk van de ligging van het tweede verblijf: 200€ - 300€ - 450€. Het hoogste tarief geldt voor de zeedijk.
De Panne	Drie tarieven afhankelijk van de ligging van het tweede verblijf: 345€ - 370€ - 395€. De hoogste tarieven gelden voor de weekendverblijfparken en de tweede verblijven binnen het beheersingsgebied van BPA "Westhoek".
Knokke-Heist	Drie tarieven afhankelijk van de ligging van het tweede verblijf: 250€ - 325€ - 375€.
Koksijde	Drie tarieven afhankelijk van de ligging van het tweede verblijf: 328€ - 382€ - 437€.
Middelkerke	Twee tarieven worden gehanteerd: 21,0€ per periode van een halve maand

⁵⁵ Provinciale of gemeentelijke belastingen die gestoeld zijn op wezenlijke componenten die rechtstreeks de grondslag van de inkomstenbelastingen bepalen, zijn inderdaad uit den boze. De belasting op tweede verblijven in Middelkerke is echter een forfaitaire belasting die niet gestoeld is op de belastbare grondslag in de inkomstenbelasting. De gemeente heeft bovendien geen enkele informatie nodig van de centrale overheid, maar kan op autonome basis de gemeentebelasting heffen. Ze is dus niet strijdig met artikel 464 W.I.B. 92. In de mate dat de belasting op tweede verblijven als een autonome, forfaitaire belasting kan worden aangemerkt die niets te maken heeft met de wezenlijke bestanddelen die de grondslag vormen voor de inkomstenbelasting, lijkt de juridische strijd definitief beslecht. Niet alle gemeentebelastingen voldoen evenwel aan deze omschrijving, zodat wellicht het laatste woord nog niet gezegd is.

Het hele geschil draait rond de juiste interpretatie en draagwijdte van de geciteerde bepaling. Volgens deze bepaling is elke belasting die de grondslag of het bedrag van een inkomstenbelasting als belastbaar feit, als berekeningsbasis of zelfs als basis voor de toekenningen van vrijstellingen of verminderingen zou gebruiken, een verboden gelijkaardige belasting. De rechtbank te Brugge oordeelde dat de belasting op tweede verblijven van de gemeente Middelkerke inderdaad onder deze laatste omschrijving valt. De eigenaar van een tweede onroerend goed heeft immers al inkomstenbelastingen op de ontvangen huurinkomsten of op het kadastraal inkomen (ingeval van eigen gebruik) betaald. De gemeente kan hierop dus niet nog eens extra belastingen heffen.

	beschikkingsrecht voor tweede verblijven die beheerd worden onder het stelsel van pluri-eigendom; 508€ voor alle andere tweede verblijven.
Nieuwpoort	Drie tarieven afhankelijk van de ligging en type van het tweede verblijf: 225€ - 375€ - 450€.
Oostende	570€ per tweede verblijf

In enkele gemeenten wordt de aanslagvoet van de belasting op tweede verblijven forfaitair bepaald, in de meeste gemeenten wordt een differentiatie gehanteerd op basis van de ligging van het tweede verblijf in een bepaalde zone. Over het algemeen worden de tarieven lager naarmate het tweede verblijf verder van de zeedijk gelegen is. Dit kan als gevolg hebben dat de druk van de tweede verblijven verschuift naar de zones waar de aanslagvoet het laagst is. Om de belasting op tweede verblijven nog performanter in te zetten ter bescherming van het permanent wonen, zou een differentiatie kunnen doorgevoerd worden waarbij men de hoogste aanslagvoeten hanteert in de zones waar men het permanent wonen wil beschermen.

Een andere mogelijke piste is een differentiatie van de aanslagvoet op basis van type of omvang van het tweede verblijf. Hiermee kan tegemoet gekomen worden aan klachten van verschillende belastingplichtigen die slechts over een bescheiden tweede verblijf beschikken en toch hetzelfde tarief moeten betalen als eigenaars van luxueuze gelegenheden. De omvang van het tweede verblijf is hierbij wellicht gemakkelijker te hanteren dan het type, gezien dit eenvoudiger kan gekoppeld worden aan objectieve criteria. Zo zou er bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met de bruto bebouwde of bewoonbare oppervlakte. Het kadastraal inkomen kan in elk geval niet als berekeningsgrondslag dienen ingevolge de nieuwe interpretatie die de raad van State heeft gegeven aan artikel 464, 1° van het W.I.B.⁵⁶.

In het kader hiervan zal tevens de 'luxebelasting voor tweede verblijven' als mogelijke piste verder onderzocht worden.

2.4.2.4. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

Het hanteren van verschillende aanslagvoeten door de verschillende gemeenten, kan leiden tot een verschuiving van de tweede verblijfsdruk van de ene gemeente naar de andere. Om dit te vermijden is het aangewezen om de tarieven van de verschillende kustgemeenten op elkaar af te stemmen. Dit is echter niet evident gezien de verschillende percentages die door de kustgemeenten gehanteerd worden voor de aanvullende personenbelasting, en gezien het redelijkheidsprincipe zoals geformuleerd in de gecoördineerde omzendbrief gemeentefiscaliteit (zie paragraaf 2.4.2.1). Het kan onredelijk overkomen om een hoge belasting op tweede verblijven te heffen in een gemeente waar er geen aanvullende persoonsbelasting wordt geheven.

Het is gekend dat de markt, zeker in de kuststreek, vooral streeft naar het aanbieden van kleine woningen, gezien deze zeer gegeerd zijn en meer rendement opleveren. Vraag is of een differentiatie van de aanslagvoet op basis van de omvang van het tweede verblijf, geen stimulans betekent ten aanzien van de ontwikkeling van dergelijke kleine tweede verblijven.

⁵⁶ Zie arrest nr. 117.154 van 18 maart 2003.

2.4.3. Belasting op onbebouwde percelen

2.4.3.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

Artikel 143 van het decreet ruimtelijke ordening biedt de gemeenten de mogelijkheid tot het heffen van een belasting op onbebouwde gronden gelegen binnen niet-vervallen verkavelingen of binnen woon- of industriegebieden volgens het vigerende plannenregister. De grond moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste en openbare weg.

2.4.3.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Verschillende gemeenten in Vlaanderen hebben een heffing ter bestrijding van onbebouwde percelen. Het instrument wordt ingezet om speculatie tegen te gaan, en het beschikbare aanbod aan bouwgronden ook effectief op de markt te brengen.

2.4.3.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

In het decreet zijn tal van vrijstellingen voor de heffing aangegeven⁵⁷. Daarvan genieten bijvoorbeeld eigenaars van één enkel perceel, gezinnen ten belope van één perceel per kind ten laste, verpachte of in het kader van land- of tuinbouw dienstige gronden, ... Hierdoor blijft speculatie aantrekkelijk.

2.4.4. Heffingen ter bestrijding van leegstand en verkrotting

2.4.4.1. DEFINIËRING EN WETTELIJK KADER

De heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting werd ingevoerd met het decreet van 22 december 1995. De heffing heeft tot doel de leegstand van woningen en gebouwen en verloedering van de wijken terug te dringen.

In mei 2004 werd een nieuw decreet gestemd in het Vlaams parlement. Sindsdien kunnen gemeenten de Vlaamse heffing (opnieuw) overnemen, op voorwaarde dat zij voldoen aan drie van de vijf voorwaarden i.v.m. zelfstandig beschikken over stedenbouwkundige bevoegdheden.

- Een woning of gebouw mag voortaan langer leegstaan dan een verkrotte of verwaarloosde woning
- De eigenaar krijgt verschillende mogelijkheden om zich uit de lijst van leegstand te laten schrappen
- Het aantal schorsings- en vrijstellingsmogelijkheden wordt uitgebreid.
- Lokale besturen kunnen opcentiemen leggen op de Vlaamse heffing. Op die manier wordt de eigenaar van een verwaarloosd, verkrot of leegstand pand harder aangepakt. Opnieuw ingevoerd is dus de mogelijkheid dat lokale besturen de heffing op leegstand, verwaarlozing en verkrotting kunnen 'overnemen' van de Vlaamse overheid. Als dat gebeurt is er géén Vlaamse heffing meer. Wel moet dat gemeentelijk reglement aan

⁵⁷ Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en latere wijzigingen, artikel 143.

bepaalde voorwaarden voldoen. Een gemeente kan daarbij het overgenomen systeem aanvullen⁵⁸.

- Een gemeente kan buiten de regelgeving van het heffingsdecreet ook een eigen regelgeving invoeren. Bij een dergelijke heffing kan een gemeente opnieuw zelf de modaliteiten van de heffing bepalen⁵⁹. Dat dit vrij vergaand kan zijn bewijst het voorbeeld van Leuven⁶⁰.

2.4.4.2. GEBRUIK I.F.V. BETAALBAAR WONEN

(speculatieve) Leegstand en verkrotting kan remmend werken op een overbelaste woningmarkt. Een kordaat optreden jegens deze beide vormen van wanbeheer, zorgt voor een vlottere doorstroming op de woningmarkt. Opnieuw is dit geen instrument waarmee het aantal betaalbare woningen drastisch kan toenemen. Het zorgt wel voor een hogere kwaliteit op en een correcter functioneren van de woningmarkt.

Het kan dikwijls een moeilijke procedure lijken, met veel uitwegen voor eigenaars, maar we moeten hier vooral ook mikken op de voorbeeldfunctie.

2.4.4.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

Omwille van de vele schorsings- en vrijstellingsmogelijkheden kan men vaak de heffingen ontglippen. Bij dit instrument is veel afhankelijk van de alertheid van een gemeente, de gemeente dient dit zelf af te dwingen en alert te zijn van eventuele al dan niet terechte ontglippingsmogelijkheden.

Het probleem van de Kust is niet dat er te veel leegstand is, het tegendeel is vaker het geval.

2.4.5. Fiscale maatregelen

2.4.5.1. MOGELIJKE FISCALE VOORDELEN BIJ HET VERWERVEN VAN EEN WONING

Er zijn tal van fiscale voordelen die het verwerven van een woning lichter maken. Hierna wordt een beknopt overzicht gegeven.

1. *Belastingsvermindering voor kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen en individuele levensverzekeringspremies*

Onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen wordt een belastingvermindering verleend voor de kapitaalaflossingen van leningen aangaan voor het kopen of het (ver)bouwen van een woning, en voor de premies van de individuele levensverzekering (bv. een schuldsaldoverzekering of een levensverzekering gekoppeld aan het hypothecair krediet).

⁵⁸ In een brief aan het VVSG heeft de Minister bevestigd voor Wonen aangegeven dat 'de hoofdvereiste is dat minstens de waarborgen voor de burger opgenomen in het gewestelijk stelsel worden overgenomen'. In dezelfde brief heeft de Minister aangekondigd dat hierover een besluit zal worden opgemaakt dat nader invulling moet geven. Duidelijk is alvast dat de grondslag van de heffing niet kan worden overgenomen. Een lokaal bestuur mag een eigen heffing immers niet baseren op het Kadastraal Inkomen.

⁵⁹ In het geval een gemeente voor deze piste kiest, kan het gebeuren dat een eigenaar twee heffingen in de bus krijgt: één van de Vlaamse overheid en een tweede heffing van de gemeente. In dat geval moet een gemeente afzien van het heffen van opcentiemen op de Vlaamse heffing'.

⁶⁰ Zie Aanbevelingsnota, box 'leegstandsbestrijding in Leuven'.

De hypothecaire lening moet gesloten zijn bij een instelling die binnen de Europese Unie gevestigd is, om een in België gelegen woning te bouwen, te verwerven of te verbouwen. Het leningscontract moet een minimumlooptijd van 10 jaar hebben.

Kapitaalaflossingen van bepaalde hypothecaire leningen en de premies van beleende polissen geven recht op:

- ofwel een verhoogde belastingvermindering voor het **bouwsparen**, indien de woning waarvoor de lening afgesloten werd de **enige woning** is van de belastingplichtige
- ofwel een gewone belastingvermindering voor het **lange termijnsparen**, indien de woning waarvoor de lening afgesloten werd **niet de enige woning** is van de belastingplichtige

Het bouwsparen heeft een hoger belastingvoordeel dan het lange termijnsparen. Het belastingvoordeel bestaat in een vermindering van de verschuldigde personenbelasting.

2. Fiscale aftrekbaarheid van leningintresten

De intresten van een krediet dat wordt afgesloten om de bouw, de aankoop of de verbouwing van een particuliere woning te financieren, zijn onder bepaalde voorwaarden fiscaal aftrekbaar onder het stelsel van de **gewone interestaftrek**. Deze wordt afgetrokken van de belastbare onroerende inkomsten van de ontlener. De aftrek van de intresten is beperkt tot het belastbare bedrag van de onroerende inkomsten van het jaar waarin de intresten betaald werden.

De interesten die overblijven na toepassing van de "gewone interestaftrek" kunnen, onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen, voor de **"bijkomende interestaftrek"** in aanmerking komen. Die bijkomende interestaftrek wordt van het totale netto-inkomen afgetrokken en de aftrek is niet beperkt tot het bedrag van de inkomsten van onroerende goederen.

3. Vermindering en meeneembaarheid van het registratierecht

Wanneer men een onroerend goed koopt, wordt de notariële akte geregistreerd en dient er een registratierecht betaald te worden. In principe is dit registratierecht gelijk aan 10% voor onroerende goederen die gelegen zijn in het Vlaamse Gewest. Het registratierecht wordt berekend op het bedrag van de prijs, met als minimum de normale verkoopwaarde van het onroerend goed.

Bij de aankoop van een bescheiden woning of een bouwgrond voor een bescheiden woning kan het normale registratierecht van 10% evenwel verminderd worden tot 5%. Men spreekt dan van '**klein beschrijf**'. Aan de toekenning van de vermindering van registratierecht zijn een aantal voorwaarden gekoppeld, met betrekking tot het maximaal kadastraal inkomen, het onroerend bezit en de bewoningsplicht.

De aankoop van een **sociale woning** kan onder bepaalde voorwaarden genieten van een verlaagd registratierecht van 1,5%. Het betreft daarbij een aankoop hetzij bij een openbaar bestuur of een openbare instelling, hetzij bij de Gewestelijke Maatschappijen voor de Huisvesting of de Gewestelijke Landmaatschappijen en de door hen erkende vennootschappen.

In bepaalde gevallen zijn voorheen betaalde registratierechten **meeneembaar**. Dit betekent dat wie voor de tweede maal een woning koopt, de registratierechten die hij daarvoor moet betalen, kan verminderen met de registratierechten die hij betaalde bij de aankoop van de eerste woning. Daarbij moet de koper zijn hoofdverblijfplaats vestigen op het nieuw aangekochte goed en moet hij zijn vorige woning verkopen.

4. Vermindering van het kadastraal inkomen

Het kadastrale inkomen is het inkomen dat een onroerend goed - zowel bebouwd als onbebouwd - gedurende 12 maanden zou opbrengen.

Het kadastraal inkomen kan verminderd worden in verhouding tot de duur en de omvang van de niet-bewoning, het buiten werking blijven of de onproductiviteit (de woning is gedurende een bepaalde periode niet in gebruik en heeft geen inkomsten opgebracht).

5. Fiscale maatregelen bij energiebesparende investeringen⁶¹

De federale regering heeft een aantal maatregelen uitgewerkt om energiebesparing bij renovatie van woningen aan te moedigen.

Een belastingvermindering van 40% van het geïnvesteerde bedrag tot een bepaald maximum is mogelijk bij de volgende investeringen: vervanging en onderhoud van oude stookketels, installatie van een zonneboiler, fotovoltatische zonnepanelen of geothermische warmtepompen, plaatsing van hoogrendementsbeglazing, dakisolatie, plaatsing van thermostatische kranen op radiatoren of een kamerthermostaat met tijdsinschakeling, uitvoering van een energieaudit van de woning.

6. BTW-tarief van 6% voor de renovatie van woningen

De renovatie van een privé-woning komt onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor de toepassing van het verlaagd BTW-tarief van 6%.

Het basisprincipe om van dit verlaagd tarief te kunnen genieten is dat de bouwheer tevens de "eindverbruiker" is. De eindverbruiker is de persoon die een zakelijk recht heeft (eigenaar, vruchtgebruiker,...) of een recht van genot (huurder) op het gebouw dat hij geheel of gedeeltelijk als privé-woning gebruikt.

2.4.5.2. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

Van de hierboven aangehaalde fiscale voordelen kan in principe een brede bevolkingsgroep genieten, en niet enkel een beperkte sociale doelgroep. In dit opzicht hebben de fiscale maatregelen een invloed op de betaalbaarheid van woningen voor de middenklasse.

2.4.5.3. MOGELIJKE KNELPUNTEN EN AANDACHTSPUNTEN

– De inzet van deze fiscale maatregelen heeft wel een concrete, hetzij beperkte, impact op de woonprijs, maar weinig op de feitelijk gangbare marktprijzen van gronden en panden. Gezien de prijsvorming van vastgoed in belangrijke mate bepaald wordt door de financiële

⁶¹ Zie http://www.energiesparen.be/subsidies/fiscale_maatregelen.php#overzicht

mogelijkheden van de potentiële koper⁶², kunnen dergelijke fiscale maatregelen zelfs eerder een verhoging van de vastgoedprijzen tot gevolg hebben.

– Bovendien betreft het hier hoofdzakelijk instrumenten van de federale overheid, waar de gemeenten geen bevoegdheid over hebben. Het mogelijk gebruik van deze fiscale instrumenten in functie van betaalbaar wonen is dan ook zeer beperkt, en zal eerder ondersteunend zijn t.a.v. een performanter instrumentarium.

2.4.6. Individuele premies en tegemoetkomingen voor particulieren

Voor wie een woning wenst te verwerven of te renoveren, bestaat er een waaier aan premies en tegemoetkomingen vanuit de verschillende beleidsniveaus. De bestaande premiestelsels overlappen elkaar dikwijls: wie van een Vlaamse premie geniet, kan vaak ook rekenen op een provinciale en/of een gemeentelijke tegemoetkoming. Hieronder geven we een overzicht van de belangrijkste premiestelsels.

2.4.6.1. SOCIALE LENINGEN EN WAARBORGEN⁶³

Er is een onderscheid tussen sociale leningen en bijzondere sociale leningen.

Sociale leningen zijn gewaarborgde, maar niet gesubsidieerde hypothecaire leningen. Doordat het Vlaams gewest wel zijn waarborg voor de aflossing van de lening verleent, is het risico op niet-terugbetaling van de ontlenaar aanzienlijk ingeperkt, waardoor een sociale lening aan lagere rentevoeten kan toegestaan worden dan wat normaliter op de markt het geval zou zijn. Het criterium dat bepaalt of een sociale lening kan worden toegekend, ligt in de verkoopwaarde van de woning, deze dient zich onder een bepaald maximum te bevinden. Er worden dus geen inkomensvoorwaarden aan gekoppeld. De sociale leningen kunnen verleend door de door de VHM of Vlaamse regering erkende kredietvennootschappen.

Bijzondere sociale leningen worden wel gesubsidieerd door het Vlaams gewest. De doelgroep is dan ook beperkter door de verschillende voorwaarden die worden opgelegd, ondermeer m.b.t. de hoogte van het inkomen van de aanvrager. Door de koppeling van inkomen en rentevoet kunnen vooral de laagste inkomens genieten van de voordeligste rentevoeten. De bijzondere sociale leningen worden verstrekt door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) en het Vlaams Woningfonds (VWF). De doelgroep van de VHM zijn woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden; het VWF richt zich in het bijzonder tot huishoudens met minstens twee kinderen ten laste of minstens één ernstig gehandicapt kind.

2.4.6.2. VERZEKERING GEWAARBORGD WONEN⁶⁴

De Verzekering Gewaarborgd Wonen is een kosteloze verzekering ter ondersteuning van personen die een hypothecaire lening aangingen om een eigen woning in Vlaanderen te

⁶² JANSSENS PHILIPPE EN DE WAELE PAUL, 2005, *50 jaar Belgische vastgoedmarkt 1953-2003, waar geschiedenis tot toekomst vergroeit*, Roularta Books, Roeselare.

⁶³ HUBEAU B. (ed.) (2002), *Vijf jaar Vlaamse Wooncode. Het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid?* die Keure, Brugge, p. 83-94.

⁶⁴ <http://www.wonen.vlaanderen.be/static/Pages/textpages/tegemoetkomingen/verbouwen/inkomensverlies.html>

bouwen, te kopen of te renoveren. De verzekeringskosten worden door het Vlaamse Gewest gedragen.

De verzekering helpt de lener tijdelijk een deel van de lening af te betalen wanneer die onvrijwillig werkloos of arbeidsongeschikt wordt, bijvoorbeeld door een ongeval of ziekte.

2.4.6.3. HUURSUBSIDIE EN INSTALLATIEPREMIE⁶⁵

De Vlaamse Gemeenschap verstrekt in bepaalde gevallen een huursubsidie en installatiepremie bij een verhuizing van een woning die bepaalde gebreken vertoont naar een woning die aan bepaalde normen voldoet.

Om aanspraak te maken op een dergelijke subsidie moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn, wat betreft de aanvrager (maximaal inkomen, geen woning in eigendom, ...), de oude woning (het betreft een krotwoning, ongezond of functioneel onaangepaste woning, ...) en de nieuwe woning (woning zonder gebreken en voldoende omvang, maximale huurprijs, ...).

2.4.6.4. VERBETERINGSPREMIES

De Vlaamse overheid verstrekt een verbeteringspremie voor een welbepaald aantal ingrepen. Per ingreep werd een vast premiebedrag vastgelegd. Om van deze premie te kunnen genieten, moeten geldige facturen voorgelegd worden voor een bedrag dat minstens het 'dubbele' is van de premie.

De volgende ingrepen komen in aanmerking voor dergelijke premie: dakwerkzaamheden, buitenschrijnwerk (ramen en buitendeuren), werkzaamheden aan gevels, behandelen van optrekkend vocht, installeren van badkamer en wc, vernieuwen elektrische installatie, vernieuwen, bestrijden CO-vergiftiging.

De premie is gereserveerd voor mensen die zelf de eigen woning bewonen. Het inkomen van de aanvrager en het kadastraal inkomen van de woning mag niet hoger zijn dan een bepaald bedrag.

2.4.6.5. PROVINCIALE PREMIESTELS

Naast de premies en toelagen van het Vlaams gewest, biedt ook de provincie enkele tegemoetkomingen aan:

- premie ter bestrijding van koolstofmonoxidevergiftiging
- premie voor de bestrijding van opstijgend vocht en dakrenovatie
- toelage inzake de aansluiting op het openbaar waterleidingsnet
- toelage voor het plaatsen van een eigen waterbevoorradinginstallatie (boorput)

2.4.6.6. GEMEENTELIJKE PREMIESTELS

Tenslotte hebben ook de gemeenten de mogelijkheid om een aantal (aanvullende) premiestelsels in te voeren. De gemeente is vrij een aantal voorwaarden te koppelen aan deze premies om deze te richten op bepaalde doelgroepen of locaties.

⁶⁵ <http://www.wonen.vlaanderen.be/static/Pages/textpages/tegemoetkomingen/huren/huursubsidie.html>

2.4.6.7. GEBRUIK IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN EN AANDACHTSPUNTEN

De individuele premies en tegemoetkomingen richten zich zowel op specifieke sociale doelgroepen, als op een bredere bevolkingsgroep.

Net zoals de fiscale voordelen hebben de individuele premies en tegemoetkomingen voor particulieren een (beperkte) impact op de woonprijs, maar weinig op de feitelijk gangbare marktprijzen van gronden en panden.

2.4.7. Projectsubsidies

Projectsubsidies zijn financiële voordelen die in het kader van sociale huisvesting aan de intermediaire overheidsinstellingen (initiatiefnemers) worden toegekend. Het betreft de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM), de sociale huisvestingsmaatschappijen, het Vlaams Woningfonds (VWF), gemeenten en verenigingen van gemeenten, OCMW's en verenigingen van OCMW's en de erkende sociale verhuurkantoren (SVK's).

2.4.7.1. SUBSIDIE VOOR WOONINFRASTRUCTUUR⁶⁶

Het Vlaams gewest kan de kosten subsidiëren voor de gehele of gedeeltelijke sloop van gebouwen en/of het bouwrijp maken van percelen, voor de infrastructuurwerken en voor het oprichten van gemeenschapsvoorzieningen in het kader van een sociaal woonproject. De werken kunnen ook gesubsidieerd worden indien ze passen in een gemengd renovatieproject voor woningen van een wijk, voor zover een traditionele initiatiefnemer⁶⁷ deelneemt aan het project.

2.4.7.2. SUBSIDIE VOOR SOCIAAL GRONDBELEID⁶⁸

De prijs van de grond wordt in de eerste plaats bepaald door de markt. De overheid ondersteunt financieel de eigendomsverwerving met het oog op de realisatie van sociale verkavelingen bestemd voor koopwoningen. Daartoe wordt een subsidie⁶⁹ verstrekt ter hoogte van 30% of 20% voor de realisatie van een sociale verkaveling in respectievelijk een inbreidingsproject of in een woongebied. Het instrument kan met andere woorden worden ingezet om kavels bouwklaar te maken voor een minder kapitaalkrachtige sociale doelgroep. Het instrument kan worden ingezet door de VHM, SHM, gemeenten en intercommunales en door Vlabinvest (het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid van Vlaams-Brabant).

2.4.7.3. SUBSIDIE VAN HET GROND- EN PANDENBELEID VOOR HUISVESTINGSDOELEINDEN IN WOONKERNEN⁷⁰

Met dit instrument worden de VHM, de SHM, gemeenten, intercommunales, OCMW, de vereniging van OCMW's en het VWF ondersteund bij de aankoop van gronden en panden die nuttig zijn met het oog op de realisatie van een sociaal huisvestingsproject. Deze subsidie

⁶⁶ HUBEAU B. (ed.) (2002), *De Vlaamse Wooncode en de sociale huisvesting. Bronnenboek*, die Keure, Brugge.

⁶⁷ Met traditionele initiatiefnemer wordt bedoeld de VHM, sociale huisvestingsmaatschappijen, (verenigingen van) gemeenten, (verenigingen van) OCMW's, het VWF.

⁶⁸ Draaiboek Lokaal Woonbeleid, p. 68

⁶⁹ De juridische basis voor de subsidie staat beschreven in het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 1995 tot uitvoering van het decreet van 16 juni 1982 houdende maatregelen voor een sociaal grondbeleid.

⁷⁰ Draaiboek Lokaal Woonbeleid, p. 67

ondersteunt bovendien een selectief beleid dat in eerste instantie gericht is op het verwerven van krotten of verwaarloosde gebouwen. De subsidie geldt voor drie soorten projecten. De omvang van de subsidie is voor elk van deze projecten verschillend. Een overzicht:

- De realisatie van een vervangingsbouw van geheel of gedeeltelijk te slopen gebouwen: de subsidie bedraagt de aankoopprijs plus de diverse kosten maar verminderd met de waarde van de grond.
- De renovatie, verbetering of aanpassing tot sociale woningen of gemeenschapsvoorzieningen van één of meer onbewoonbare verklaarde of ongeschikte woningen: de subsidie bedraagt de helft van de hoger beschreven subsidie.
- De realisatie van woningen of een sociale verkaveling van een in een woonkern gelegen bebouwd of onbebouwd perceel: de subsidie bedraagt de grondwaarde verminderd met de som van de forfaitaire grondquota.

2.4.7.4. GEBRUIK EN NADELEN IN FUNCTIE VAN BETAALBAAR WONEN

De projectsubsidies helpen de vermelde actoren om het aanbod aan sociale woningen uit te breiden. De instrumenten dragen hierdoor indirect bij aan het betaalbaar houden van het wonen, ook aan de Vlaamse kust. Deze instrumenten zijn geschikt om betaalbare woningen aan te bieden voor sociale doelgroepen, maar niet voor de middenklasse. In tegenstelling tot de individuele premies en tegemoetkomingen kunnen de projectsubsidies wel worden benut door gemeenten om een actiever beleid te voeren ten aanzien van het aanbieden van betaalbare woningen.

2.5. BESLUIT

De fiscale attractiviteit van de gemeente bepaalt in belangrijke mate de aard van de bewoning. Lage **belastingen** creëren mee een aantrekkelijke omgeving. De aanslagvoet van de **belasting op tweede verblijven** wordt momenteel meestal forfaitair bepaald. Een differentiatie van deze belasting naar zone of naar type of omvang van het tweede verblijf zou de efficiëntie van het instrument sterk kunnen verhogen. Men zou een differentiatie kunnen doorvoeren waarbij men de hoogste aanslagvoeten hanteert in de zones waar men het permanent wonen wil beschermen. Een andere mogelijke piste is een differentiatie van de aanslagvoet op basis van type of omvang van het tweede verblijf. In het decreet m.b.t. een **belasting op onbebouwde percelen** zijn danig veel uitzonderingen aangegeven, dat het instrument ons niet bruikbaar lijkt i.f.v. betaalbaar wonen. De inzet van fiscale maatregelen heeft een concrete maar beperkte impact op de woonprijs, maar betekent geen structurele ingreep op de gangbare marktprijzen van gronden en panden. Bovendien betreft het hier hoofdzakelijk instrumenten van de federale overheid. **Premiestelsels en financiële maatregelen** zijn druppels op een hete plaat. Ook hier gaat het vaak om instrumenten ingezet door hogere overheden. Wat de projectsubsidies betreft, zijn deze instrumenten geschikt om betaalbare woningen aan te bieden voor sociale doelgroepen, maar niet voor de middenklasse.

3. ACTOREN IN VLAANDEREN

3.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk wensen we kort een aantal actoren te situeren die een rol spelen voor wat betreft de realisatie van betaalbaar wonen in Vlaanderen. Deze actoren zijn niet noodzakelijk actief in de kustregio, maar hun werking kan eventueel ook aan de Kust toegepast worden.

3.2. VLABINVEST

Vlabinvest, het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, werd in 1992 opgericht, en heeft als specifieke opdracht allerlei initiatieven te ontwikkelen in het kader van het grond- en woonbeleid met het doel de autochtone bevolking kansen te bieden om in de rand rond Brussel te blijven wonen.

Aanleiding tot de oprichting van Vlabinvest ruim 10 jaar geleden, was de vaststelling dat de Vlamingen in de Vlaamse Rand rond Brussel in de verdrukking kwamen. De problematiek van betaalbaarheid situeerde zich specifiek in de zes faciliteitgemeenten en in drie zuidoostelijke gemeenten in de rand. Hoewel de sociale huisvestingsmaatschappijen bestonden, was er nood aan een aantal complementaire maatregelen.

Vlabinvest is bij decreet van de Vlaamse Regering opgericht⁷¹. In dat decreet wordt het doelgebied van Vlabinvest bepaald, waarbinnen woonprojecten worden gerealiseerd en waar bouwgronden ter beschikking worden gesteld. Deze decretale basis is cruciaal en maakt dat het instrument op dit moment nergens anders in Vlaanderen kan toegepast worden. De middelen die Vlabinvest ter beschikking heeft worden verzameld in een rollend fonds. Het fonds wordt enerzijds jaarlijks aangevuld met een dotatie vanwege het Vlaamse Gewest en anderzijds met de middelen die voortkomen uit de activiteiten van het Fonds.

Vlabinvest financiert woonprojecten met een sociaal karakter in negen gemeenten van de Vlaamse rand rond Brussel. Deze woonprojecten worden gerealiseerd door de sociale huisvestingsmaatschappijen en een intercommunale. De verkoop- en huurprijzen liggen iets hoger dan in de sociale huisvestingssector. Verder stelt Vlabinvest ook bouwgronden ter beschikking aan kandidaat-bouwers via het systeem van erfpacht.

Kandidaten afkomstig uit de Vlaamse rand rond Brussel genieten voorrang op basis van de maatschappelijke, economische en/of socio-culturele binding met het Vlabinvest-gebied. Het

⁷¹ De juridische basis voor Vlabinvest wordt gevormd door het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997, het Besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 houdende regeling van het beheer van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant en houdende regeling van de voorwaarden inzake woonprojecten met sociaal, het Ministerieel besluit van 29 oktober 2003 houdende de samenstelling van het Adviescomité van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, en het Ministerieel besluit van 1 maart 2004 houdende oprichting van een Adviescomité ter advisering van het beschikbaar stellen van woongelegenheden en percelen ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 houdende de regeling van het beheer van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant en houdende de regeling van de voorwaarden inzake woonprojecten met sociaal karakter.

herkomstgebied is het gebied waarin kandidaten voor een woning of bouwgrond bij voorkeur wonen. Het referentie-inkomen (= netto belastbaar inkomen van twee jaar voor de toewijzing van de woning of bouwgrond) mag niet hoger zijn dan bepaalde grenzen. Aanvragers mogen ook geen bebouwbaar of bebouwd onroerend goed in volle eigendom hebben of in volledig vruchtgebruik hebben op het ogenblik van de kandidaatstelling. Een kandidaat die eigenaar is van een bouwgrond in Vlaams-Brabant kan voor een beperkte duur in aanmerking komen voor de huur van een Vlabinvest-woning in de gemeente waar de bouwgrond gelegen is.

Iedereen die voldoet aan de criteria op vlak van eigendom⁷² en inkomen⁷³, komt in aanmerking voor een woning van Vlabinvest. Er wordt echter een voorrang toegekend aan mensen die een band hebben met de regio. De voorrang wordt verleend op basis van een zekere maatschappelijke, economische en/of socio-culturele binding met het gebied⁷⁴. Concrete criteria zijn: 10 jaar wonen in de gemeente, als kind in de regio opgegroeid zijn, werken voor de Vlaamse overheid of een openbare (nuts)voorziening, lid zijn van een socio-culturele vereniging, Nederlandstalig onderwijs gevolgd hebben, ... Vlabinvest weigert dus niemand, maar verleent enkel voorrang aan bepaalde kandidaten. Zo kunnen ook franstaligen erkend worden als kandidaat koper of huurder, maar omdat de vraag het aanbod ruim overstijgt moeten zij lang wachten.

De voorrang wordt toegekend door de leidend ambtenaar. Hij wordt daarbij geadviseerd door een adviescomité. In dit adviescomité zetelen geen politieke mandatarissen. Concreet zetelen in het comité telkens twee vertegenwoordigers van Vlabinvest, twee van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en twee vertegenwoordigers van de initiatiefnemers. Dit comité adviseert ook bij de toewijzing van woningen van een sociale huisvestingsmaatschappij. De toewijzing bij zo'n maatschappij is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur. Instrumenten die hier ter beschikking staan zijn de kandidatuurstelling, de chronologische volgorde van inschrijven en het argument van de rationele bezetting. Vlabinvest speelt met het verlenen van voorrang. Cruciaal is dat geen enkele kandidaat het recht op een woning verliest.

Vlabinvest projecten vallen niet onder het sociaal huurstelsel, maar onder het privaat huurstelsel. De doelgroep van Vlabinvest omvat met andere woorden integraal de doelgroep van de sociale huisvesting. De inkomenscriteria van Vlabinvest ligt immers hoger dan de inkomenscriteria in de sociale huisvestingssector.

De betaalbaarheid wordt nagestreefd via de subsidiëring bij de verwerving van gronden (mogelijk voor projecten met betrekking tot koopwoningen maar niet mogelijk voor huurprojecten!), BTW voordeel voor sociale huisvestingsmaatschappijen, OCMW, enz.

⁷² Kandidaten mogen, vanaf het ogenblik dat zij zich kandidaat stellen, geen bebouwbaar of bebouwd onroerend goed in volle eigendom of in volledig vruchtgebruik hebben. De kandidaat die eigenaar is van een bouwgrond in het werkgebied van Vlabinvest kan voor een beperkte duur in aanmerking komen voor de huur van een Vlabinvest-woning in de gemeente waar de bouwgrond gelegen is.

⁷³ Voor de huurwoningen gelden de volgende inkomensgrenzen: maximaal €28.490 voor een alleenstaande, maximaal €41.300 voor een twee persoonsgezin. Voor de koopwoningen of woningen in erfpacht gelden de volgende inkomensgrenzen: maximaal €34.190 voor een alleenstaande; maximaal €48.420 voor een twee persoonsgezin. Per bijkomend gezinslid wordt de maximumgrens voor gezinnen verhoogd met €2.860. Het inkomen dat als referentie in aanmerking genomen wordt is de som van de aan de personenbelasting onderworpen inkomsten en van de niet-belastbare vervangingsinkomens van alle gezinsleden van de (kandidaat-) huurder, erfpachter of koper. De inkomensgrenzen worden jaarlijks aangepast aan de gezondheidsindex.

⁷⁴ Ook kandidaten wiens onroerend goed wordt verworven om er een Vlabinvest-project op te realiseren, kunnen voorrang krijgen. Bij de kandidaatstelling wordt gevraagd om bewijsstukken te overhandigen die de voorrang kunnen staven.

(intercommunales en gemeenten maken geen aanspraak op dit BTW voordeel), geen streven naar winsten, het voordeel bij groepswoningbouw, de normen (maximumprijzen) voor sociale woningbouw met een extra 10% grootte, goedkope leningen (3% voor een periode van 30 jaar wat een impliciete subsidie betekent), ... Concreet zijn woningen van Vlabinvest gemiddeld 15% goedkoper in vergelijking met de normale marktprijs.

De gemeentebesturen blijken cruciale actoren in het succes van Vlabinvest. Gemeenten kunnen een actief, participerend beleid uittekenen of een beleid voeren dat in de mate van het mogelijke de werking van dit instrument belemmert. Dat kan bijvoorbeeld gaan over het vergeten agenderen van het dossier, het vertragen van het afleveren van vergunningen,... Gemeenten kunnen echter een actief beleid voeren. Zowel de criteria van inkomen, eigendom en in mindere mate deze van de lokale band en de feitelijkheid kunnen via de website geconsulteerd worden. De werking van Vlabinvest wordt niet vermeld in besluiten, maar wel in convenanten en afspraken met huisvestingsmaatschappijen.

Op 10 maart 2004 keurde het Vlaams Parlement twee decreten goed met ingrijpende gevolgen voor de VHM. Het betreft enerzijds het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en anderzijds het decreet houdende machtiging tot creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet (VMSW). Vlabinvest als dusdanig zal ophouden met bestaan, maar de doelstellingen van Vlabinvest worden opgenomen binnen de structuur van de VMSW.

Ook de provincie ondersteunt het wonen in Vlaams-Brabant, met specifieke aandacht voor het wonen in de Vlaamse rand⁷⁵.

Indien een soortgelijk initiatief wenselijk zou zijn aan de kust, dan dient dit een decretale basis te hebben. Anderzijds kunnen natuurlijk ook andere actoren een aantal werkingsprincipes van Vlabinvest overnemen.

3.3. GEMEENTELIJKE SAMENWERKINGSVERBANDEN

Met het oog op de realisatie van betaalbare woningen is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze hebben ruime ervaring met het voeren van een actief grondbeleid, het ontwikkelen van goedkopere bouwkavels en het aanbieden van betaalbare woningen. Regelmatig werken intercommunales samen met gemeenten of sociale huisvestingsmaatschappijen om gronden te ruilen of ter beschikking te stellen voor de realisatie van sociale kavels.

Aan de kust is de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) werkzaam. Eén van de concrete doelstelling van de intercommunale is het realiseren van sociale huisvestingsprojecten.

⁷⁵ Het provinciaal reglement van Vlaams-Brabant ter stimulering van huisvestingsinitiatieven omvat diverse vormen van ondersteuning, zowel aan de traditionele initiatiefnemers van sociale woonprojecten, als overige initiatiefnemers wanneer deze een opdracht van algemeen belang uitoefenen die erin bestaat het bouwen, kopen of verbouwen van woningen onder de voorwaarden van dit reglement te bevorderen. De huurprijs of de verkoopprijs van de gerealiseerde woning mag niet hoger zijn dan de venale waarde. Voor de toewijzing van de woningen moet een puntensysteem gevolgd worden, tenzij de initiatiefnemer door een Vlaamse regelgeving aan andere toewijzingsvoorwaarden gebonden is.

Het grootste aandeel van de grondaankoop is nog steeds bestemd voor de realisatie van traditionele verkavelingen. Maar met een groeiend tekort aan beschikbare, voor woonprojecten bestemde gronden heroriënteert WVI⁷⁶ de laatste jaren haar activiteiten. Vernieuwde actiedomeinen zijn de bejaardenhuisvesting, stads- en dorpskernherwaardering, pandenbeleid, ... Naar de toekomst toe wil de WVI meer aandacht hebben voor:

- actieve prospectie naar gronden voor traditionele verkavelingen
- vernieuwende projecten
- woonomgevingkwaliteit
- duurzaam bouwen en een verantwoorde architectuur
- een kruisbestuiving tussen woon- en werkactiviteiten

Het WVI concentreert zich op dit moment in de eerste plaats op de realisatie van verkavelingen. De doelstelling van deze verkavelingsprojecten is bouwgronden op de markt brengen aan betaalbare prijzen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen gesubsidieerde en niet gesubsidieerde verkavelingen. Voor gesubsidieerde sociale verkavelingen kan er een beroep gedaan worden op een 60 % subsidie op infrastructuurwerken. De voorwaarden voor de kopers zijn:

- bouwverplichting binnen de 5 jaar
- inkomstenbeperking
- geen woning of bouwgrond in volle eigendom in de laatste 2 jaar
- verbod tot verhuring of verkoop

Deze verkavelingen worden doorgaans 20% onder de marktprijs op de markt gebracht voor wat betreft niet gesubsidieerde kavels en meer dan 20% voor wat betreft de gesubsidieerde.

3.4. AUTONOMOOM GEMEENTEBEDRIJF

Het autonome gemeentebedrijf (AGB) is een verzelfstandigingsvorm die in de lift zit⁷⁷. In talrijke gemeenten werden de laatste jaren autonome gemeentebedrijven opgericht, ondermeer met het oog op de realisatie van stadsprojecten of huisvestingsprojecten.

Het autonoom gemeentebedrijf is een publiekrechtelijke rechtspersoon die door de gemeenteraad werd opgericht, volgens de regels bepaald in de Nieuwe Gemeentewet. De autonome gemeentebedrijven beschikken over een ruime financiële autonomie ten opzichte van de gemeente. Ze worden beheerd door een raad van bestuur, die voor het grootste deel bestaat uit gemeenteraadsleden, en een directiecomité.

Een AGB is dus een volledige dochter van de oprichtende gemeente. Binnen de perken van zijn maatschappelijk doel en onder wettelijk omschreven voorwaarden kan een AGB participeren in andere rechtspersonen of filialen oprichten met publieke en/of private partners. Zo vormt het een instrument voor publiek-private samenwerking.⁷⁸

Momenteel kan een autonoom gemeentebedrijf enkel opgericht worden voor die activiteiten van commerciële of industriële aard die opgesomd worden in een Koninklijk Besluit⁷⁹. Eén van

⁷⁶ Zie ook www.wvi.be

⁷⁷ M. VERHULST, "Het autonoom gemeentebedrijf, verzelfstandiging als hulpmiddel voor een modern bestuur", Binnenband oktober 2003, nr. 34, p. 4.

⁷⁸ Bauwens M., Eén op drie gemeenten heeft al een dochter, *Lokaal*, 1-15 juni 2006.

⁷⁹ Koninklijk Besluit van 10 april 1995 tot bepaling van de activiteiten van industriële of commerciële aard waarvoor de gemeenteraad een autonoom gemeentebedrijf met rechtspersoonlijkheid kan oprichten.

die activiteiten is het verwerven van onroerende goederen, de vorming van zakelijke onroerende rechten, de bouw, de renovatie, de verbouwing, het verhuren of de financieringshuur van onroerende goederen met het oog op de verkoop, de verhuur, de financieringshuur of andere juridische handelingen betreffende deze onroerende goederen.

Op voorwaarde dat een autonoom gemeentebedrijf een zekere schaalgrootte heeft en over voldoende financiële slagkracht beschikt, kan dergelijke actor een zeer actief beleid voeren inzake het ter beschikking stellen van betaalbare woningen. Zo kan een autonoom bedrijf optreden als verkavelaar of als sociale huisvestingsmaatschappij. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het Autonoom Gemeentebedrijf Stadsvernieuwing Oostende (AGSO), dat werd opgericht met het oog op de realisatie van stadsvernieuwingsprojecten. Het AGSO heeft reeds een aantal (sociaal gerichte) huisvestingsprojecten opgezet. Voorbeelden hiervan zijn het project Triptiek⁸⁰ en het project Militair Hospitaal⁸¹.

De oprichting van een autonoom gemeentebedrijf is evenwel niet voor alle gemeenten nuttig. In het kader van betaalbaar wonen aan de kust, is de oprichting van een 'autonoom intergemeentelijk bedrijf' op het schaalniveau van een intergemeentelijke samenwerking tussen de verschillende kustgemeenten een mogelijke piste die verder onderzocht dient te worden.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe gemeentedecreet (vanaf 1 januari 2007) zal het statuut van de AGB gewijzigd worden, en zullen nieuwe vormen van verzelfstandiging mogelijk zijn⁸². Voor de nieuw op te richten AGB zijn de volgende wijzigingen van belang:

- De limitatieve opsomming van activiteiten op basis waarvan een AGB kan opgericht worden valt weg. Het nieuwe gemeentedecreet zal de mogelijkheden verruimen naar alle beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang (hiervoor geldt dan wel de motiveringsplicht).
- De meerderheid van de leden van de raad van bestuur van het AGB hoeft niet meer uit de gemeenteraad te zijn.
- Er zal een verscherpt toezicht zijn op de zogenaamde filialisering, maar er worden wel meer mogelijkheden gecreëerd voor wat betreft PPS-projecten of organisaties.

Concluderend kunnen we stellen dat het AGB hierdoor een juridische verankering en dus meer rechtszekerheid zal krijgen. Het rechtsstatuut zorgt wel voor een grotere inbedding en dit kan de facto misschien leiden tot meer beperkingen en minder manoeuvreerruimte.

⁸⁰ Het project Triptiek betreft het gebied aan de Van Iseghemlaan, dat werd gekenmerkt door leegstand, prostitutie, criminaliteit en een bedreigde leefbaarheid. Twee bouwblokken werden onteigend en afgebroken om ruimte te maken voor een kwalitatief nieuwbouwproject. Er is bewust geopteerd voor het ontwikkelen van grote woningen, voor een doelgroep van mensen die permanent in de gemeente willen wonen.

⁸¹ Op de site van het voormalig militair hospitaal worden in hoofdzaak woongelegenheden gecreëerd met ruimte voor woonondersteunende functies zoals horeca, diensten en kantoren. Het ontwerp voorziet in een gedifferentieerd woningaanbod, met de nadruk op de traditionele gezinswoning (met 2 of 3 slaapkamers, parkeergelegenheid en private buitenruimte) voor jonge gezinnen, naast een aantal lofts en appartementen.

⁸² Men spreekt in dit verband van gemeentelijke externe verzelfstandiging (GEVA) en gemeentelijke interne verzelfstandiging (GIVA).

3.5. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Particuliere ontwikkelaars en bouwpromotoren vormen een belangrijke partij in het streven naar meer betaalbare woningen. Zij bepalen voor een groot deel wat en hoe er gebouwd wordt, en tegen welke prijs.

Het opzetten van publiek-private samenwerkingsprojecten met een heldere taak- en risicoverdeling is een krachtig instrument om kwalitatieve woonprojecten te realiseren. De overheid behoudt hierbij ten allen tijde de regie, maar de verantwoordelijkheid voor de uitoefening wordt in handen gelegd van de marktpartijen. Doordat de gemeente voor elk bouwproject een stedenbouwkundige vergunning moet afleveren kan ze met de private partner onderhandelen over het realiseren van een aandeel betaalbare woningen en het creëren van een gevarieerd aanbod van woningtypes.

De theorie en de praktijk blijken evenwel niet altijd gelijk. Gemeenten hebben vaak niet de nodige juridische middelen en kennis om zich te wapenen tegen onverwachte omstandigheden of eisen vanuit de marktpartij. Het omgaan met PPS-constructies vraagt van de gemeentelijke besturen een grote mate van professionalisering. Dergelijke constructies gebeuren dan ook het best vanuit een weldoordacht grond- en pandenbeleid en indien mogelijk vanuit een AGB of een overkoepelende privaatrechtelijke partij die kan instaan voor de nodige knowhow op juridisch of financieel vlak. Op dit moment zijn de mislukkingen van PPS-constructies in Vlaanderen immers nog altijd talrijker dan de succesverhalen. Dit betekent niet dat deze laatste niet bestaan, maar te vaak worden PPS-constructies benadert als de "kip met de gouden eieren" en niets is minder waar. Het blijft een faciliterend instrument dan indien het correct wordt ingezet voor een gemeente nuttig kan zijn. Zo zijn er onder andere aan de kust een aantal succesvolle voorbeelden.

4. BUITENLANDSE VOORBEELDEN

Deze problemen omtrent betaalbaarheid van wonen doen zich natuurlijk niet enkel in Vlaanderen voor. Het onderzoeksteam heeft op basis van eigen ervaringen en aangeven van de stuurgroep een aantal cases verder onderzocht.

4.1. NEDERLAND

In de gemeente Sluis wordt sinds 10 februari 2005 de "Gebruiksverordening voor Tweede Woningen" gehanteerd voor de bebouwde kommen in de gemeente. Het betreft een technische samenvoeging van de bestaande gebruiksverordeningen⁸³ van de voormalige gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg, die op 1 januari 2003 gefusioneerd zijn⁸⁴.

Het doel van dit verbod is om de woningvoorraad voor permanente bewoning in de gemeente in stand te houden en een halt toe te roepen aan de uitbreiding van het aantal tweede woningen. Zo pakt men de problematiek van leegstaande woningen buiten de zomerperiode aan en wordt de leefbaarheid van de woonkernen in de gemeente ondersteund.

De verordening is gebaseerd op artikel 30 van de Nederlandse Huisvestingswet waarin wordt bepaald dat een gemeente met het oog op het behoud en de samenstelling van de woonruimtevoorraad een categorie woningen kan aanwijzen die zonder vergunning niet aan de bestemming tot bewoning mag worden onttrokken⁸⁵. Het gebruik van een woonruimte als tweede woning is derhalve geen gebruik voor bewoning in de zin van de Huisvestingswet.

Verscheidende Nederlandse gemeenten beschikken over een gelijkaardige verordening tweede woningen (o.a. Terneuzen, Unicorn-Oostburg, Harderwijk, Nijefurd, Skarsterlan, ...).

Op grond van de verordening is het de eigenaar of huurder van een woning verboden zonder vergunning deze woning te gebruiken, in gebruik te geven of te laten gebruiken als tweede woning of voor andere recreatieve doeleinden. Hieronder verstaat men het beschikbaar hebben of houden van een woning ten behoeve van zichzelf of van een ander, *zonder dat hij of die ander zijn hoofdverblijf in dat gebouw heeft* en er een redelijke termijn is verstreken, na welke er niet meer geacht kan worden dat het gebouw zou gebruikt worden als hoofdverblijf. Deze bepaling geldt niet ten aanzien van woningruil in vakantieperioden of daarmee vergelijkbare gevallen. Als criterium voor de vaststelling of iemand zijn hoofdverblijf in een gebouw heeft geldt of hij of een ander gedurende een aaneengesloten periode van 180 dagen ten minste 2/3 van die tijd zijn hoofdverblijf in dat gebouw heeft EN dat die persoon is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie op dat adres⁸⁶.

Een vergunning voor een tweede woning kan slechts in bijzondere gevallen worden verleend en dit op grond van vererving, schenking of ongeschiktheid voor permanente bewoning. In het

⁸³ De Gebruiksverordening Tweede Woningen van de voormalige gemeenten Sluis, Aardenburg en Oostburg gingen respectievelijk van kracht op 9 juni 1994, 1 juli 1994 en 16 juni 1994.

⁸⁴ Ingevolge de "wet van 24 oktober 1984, houdende algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling" (de zogenaamde wet Arhi) diende de nieuwe gemeente Sluis na de fusieering te beschikken over een nieuwe uniforme verordening voor het volledige grondgebied.

⁸⁵ Wet van 1 oktober 1992, houdende regelen met betrekking tot woonruimte, artikel 30.

⁸⁶ Gebruiksverordening tweede woningen Sluis, artikel 3.

laatste geval geldt er voor de verkoper van het pand een inspanningsverplichting⁸⁷. In principe worden er binnen de bebouwde kommen dus geen vergunningen meer verleend voor tweede verblijven.

Voor de controle op de naleving heeft de gemeente Sluis diverse middelen. Zo kan vanuit de bevolkingsregistratie nagegaan worden welke woningen in de kernen niet permanent bewoond zijn. Door de koppeling aan de onroerende zaakregistratie kan afgeleid worden of de eigenaar al dan niet op het adres binnen de gemeente verblijft. Dergelijke controles vinden momenteel incidenteel plaats, bijvoorbeeld op het moment dat de eigenaar een bouwvergunning vraagt. Een bouwinspecteur gaat dan de situatie ter plaatse bekijken om na te gaan of de eigenaar ook de bewoner is. Zo niet, volgen er nadere acties⁸⁸.

De incidentele controles leveren evenwel niet de verwachte resultaten. Het ligt dan ook in de planning van de gemeente Sluis om op korte termijn een pilootproject te starten waarbij in één bepaalde kern alle woningen getoetst zullen worden aan de verordening tweede woningen. Op basis van de resultaten van het pilootproject kan de problematiek meer structureel worden aangepakt.⁸⁸

Het illegaal gebruik van een tweede woning kan gesanctioneerd worden door een dwangsom op te leggen aan de overtreder, gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht⁸⁹.

4.2. VERENIGD KONINKRIJK

De problemen die we aantreffen in het Verenigd Koninkrijk en meerbepaald in Cornwall zijn vrij vergelijkbaar met deze aan de Belgische kust. Ook hier wordt een krappe woningmarkt belast met een toegenomen vraag aan tweede verblijven. Het betreft hier bovendien vooral heel kapitaalkrachtige inwoners vanuit de Londense Metropool. De beleidsdiscussie is ook hier brandend actueel, al lijken er op dit moment niet echt instrumenten aanwezig die concreet bruikbaar zijn of kunnen zijn voor de Belgische kust. Er zijn evenwel pistes die onderzocht worden en die ook bruikbaar kunnen zijn aan de kust.

4.2.1. Belastingen op tweede verblijven in een fonds voor betaalbaar wonen

Een piste die op politiek niveau overwogen wordt is om een deel van de belastingen op tweede verblijven rechtstreeks te storten in een fonds voor betaalbaar wonen. Dit geeft aan deze belastingen een hogere juridische basis. Een belasting mag immers - ook in Vlaanderen - naast het verwerven van inkomsten ook steeds een tweede of derde doel hebben. Hoe dit fonds dan zou kunnen functioneren is evenwel nog niet uitgewerkt.

Dit systeem hoeft niet noodzakelijk toegepast te worden op de bestaande belasting op de tweede verblijven aan de kust. Maar dit zou eventueel toepasbaar zijn op een weeldebelasting of een andere belastingsvorm. Indien deze belasting gecontesteerd zou worden dan geeft dit wel een hoger (juridisch) bestaansrecht. Immers het doel van de belasting staat in rechtstreeks verband met de bestemming van de belasting (op twee verschillende wijzen).

⁸⁷ Gebruiksverordening tweede woningen Sluis, artikel 5.

⁸⁸ Gesprek met Marc Laros, ambtenaar afdeling Ruimte en Wonen gemeente Sluis.

⁸⁹ Wet van 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht.

4.2.2. Gedeeld eigenaarschap

Op dit moment experimenteert men met proefprojecten rond gedeeld eigenaarschap. Veel mensen kunnen geen woning meer kopen, maar kunnen bijvoorbeeld wel 60% van een woning kopen. De overige 40% blijft in dit geval in bezit van een publieke of semi-publieke maatschappij. Voor deze 40% betaalt men dan een maandelijkse huur. Het grote voordeel bij dit systeem is dat men toch dezelfde stabiliteit geniet als een volledige eigenaar. Het grote nadeel is dat men nog steeds een bepaald percentage huur moet betalen. Bovendien dient de maandelijkse huur uiteraard lager te zijn dan de ontleningslast opdat dit principe zijn nut zou hebben.

De afspraken onder eigenaars kunnen gestoeld worden op dezelfde basis als het grondaandeel. Indien een koper later opnieuw over financiële middelen beschikt kan hij opnieuw een percentage bijkopen. Op deze manier is een progressie mogelijk waarbij men op termijn volledige eigenaar wordt. Omdat het risico beperkter is en men kleinere bedragen leent die over kortere periode kunnen afgekort worden, kunnen de leningsvoorwaarden gunstiger zijn.

In het VK gebruikt men dit systeem ook bij verkopen op de private markt, men kan zich evenwel vragen stellen bij de motivatie ten aanzien van betaalbaarheid en de beïnvloeding op de private marktprijs. Het lijkt daarom aangewezen dat een dergelijke aanpak enkel mogelijk is indien publieke of semi-publieke actoren optreden als huisvester.

4.2.3. Schaalvoordelen door samenwerking tussen sociale bouwmaatschappijen

Specifiek ten aanzien van deze problematiek zijn er recent een aantal bouwmaatschappijen actief geworden. Men hoopt binnen deze bouwmaatschappijen voldoende financiële middelen te verzamelen om projecten te kunnen realiseren. Uit het effectief aantal gerealiseerde projecten blijkt evenwel dat dit niet zo evident is. Het blijkt telkens maximaal een tiental woningen te betreffen, vaak gespreid over meerdere jaren.

4.2.4. The Homeseekers register

Men legt in verschillende gemeenten en districten lijsten aan van personen die op zoek zijn naar een eigen woning. Men verwacht dat dit zal leiden tot een grotere doorstroming van informatie op de markt en bijgevolg de prijs eventueel kan milderden. Huishoudens die een woning zoeken kunnen zich bij hun gemeente op deze lijst inschrijven. Men kan zich vragen stellen of dit instrument werkelijk zo efficiënt is, bovendien is hier ook een administratieve kost verbonden.

4.2.5. Gids van alle ontwikkelingen

Omgekeerd ontwikkelt men nu ook een gids van alle toekomstige ontwikkelingen, om een betere informatiedoorstroming aan eventueel geïnteresseerde kopers te bieden. Dit moet de kopers in staat stellen om gemakkelijker te vergelijken en uiteindelijk een betere en meer gepaste keuze te maken. Opnieuw kan men zich de vraag stellen of dit werkelijk een efficiënt instrument is en is er een significante administratieve kost aan verbonden.

Dit instrument moet natuurlijk ook de overheden een beeld bieden van wat er gaande is op de woningmarkt en misschien kan een beter toezicht op alle ontwikkelingen de overheid toelaten hier op in te spelen en bij te sturen.

4.2.6. Low cost home ownership

In het Verenigd Koninkrijk wordt recentelijk gebruik gemaakt van een systeem waarbij projectontwikkelaars verplicht worden om een deel van de gerealiseerde woningen te verkopen onder de marktprijs. De projectontwikkelaar realiseert een aantal woningen, bepaalt hiervoor de verkoopprijs en moet dan een deel aan een lager percentage verkopen (bijvoorbeeld 75%). Indien een koper later de woning opnieuw wenst te verkopen, dan mag hij slechts hetzelfde percentage van de marktprijs vragen. Deze bepaling van deze marktprijs gebeurt dan door een onafhankelijke derde. Ofschoon dit door een onafhankelijke derde partij dient te gebeuren bestaat er toch de vrees dat dit leidt tot een prijsstijging bij de woningen die wel aan marktprijs verkocht kunnen worden.

4.2.7. Low Interests

In Vlaanderen is het Vlaams woningfonds reeds actief in het verstrekken van goedkope leningen. Men kan eventueel bijkomende goedkope leningen verschaffen, vaak op een eerste deel (bijvoorbeeld eerste 25.000 €) van een bepaalde woning. De criteria die worden gehanteerd zijn vaak iets soepeler dan deze van het Woningfonds zelf. Dit instrument wordt op dit moment ook succesvol toegepast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hier kan men voor eerste € 25.000 renteloos lenen.

Indien een overheid of publieke actor bovendien ook garant kan staan, kunnen particuliere kopers ook goedkope lenen op de private markt.

4.3. FRANKRIJK

Op voorstel van de kustgemeenten werd ook gekeken naar initiatieven die ontwikkeld worden in Frankrijk en meerbepaald in de regio Nord-Pas-de-Calais. De huisvestingsmarkt is in Frankrijk en in het bijzonder in het noorden veel meer bepaald door grote spelers en actoren, dit zowel voor de private als de sociale woningmarkt. Deze actoren werken op het niveau van de regio's of departementen en betreffen zowel private, semi-publieke als publieke actoren. Deze zijn vaak gedecentraliseerde actoren die lokaal actief zijn. Voor steden en gemeenten is er dus minder ruimte om een eigen actief beleid uit te stippelen. Het wordt op deze manier belangrijker voor een gemeente op (pro-)actief in te spelen op het aanbod en de werking van deze actoren. Voor de huisvestingsmaatschappijen zelf leidt een dergelijke schaalvergroting ook tot een grotere professionalisering en efficiëntie.

De interessantste spelers met het oog op betaalbaar wonen zijn de grote maatschappijen. De activiteiten van deze maatschappijen liggen zowel in het realiseren en verhuren van woningen, het verstrekken van krediet, het realiseren en verkopen van woningen, het verlenen van bankgaranties, het geven van aankooppremies,... De realisatie van de projecten is niet gesubsidieerd maar is eerder het resultaat van onderhandelingen op lokaal niveau (bijvoorbeeld gemeente brengt grond in en de agentschappen of actoren brengen knowhow en werkingskosten in). Een aantal van deze aspecten betekenen natuurlijk wel een vorm van

subsidie voor de koper. Deze maatschappijen zijn niet enkel betrokken in de realisatie van betaalbaar wonen, maar bijvoorbeeld evengoed bij de realisatie van tweede verblijven.

De instrumenten waarvan deze maatschappijen zich bedienen komen in grote mate overeen met wat we ook in Vlaanderen kennen. Een aantal initiatieven kunnen evenwel interessant zijn.

4.3.1. Overbruggingskrediet

Er is vaak een groot tijdsverschil tussen de datum waarop men een woning koopt en de datum waarop men deze kan betrekken. Indien een huishouden tegelijk ook nog een maandelijkse huur moet betalen, kan dit tot betaalbaarheidsproblemen leiden bij het aflossen van de lening. De vele maatschappijen die betaalbare woningen op de markt brengen, verkopen deze vaak nog in de planfase. Diezelfde maatschappijen bieden daarom ook leningen aan die deze periode overbruggen. Dit betekent dat men zijn lening pas moet beginnen afbetalen als de woning ook werkelijk betrokken kan worden. Dezelfde leningen kunnen ook verkregen worden bij een particuliere aankoop.

Het grote voordeel van dit initiatief is dat dit effectief faciliterend kan werken. Men kan dergelijke leningen in Vlaanderen ook verkrijgen via private banken. Het grote voordeel is dat deze maatschappijen wel betere leningvoorwaarden kunnen aanbieden.

4.3.2. Huur-koop formule

Bij de huur-koop formule biedt de huisvestingsmaatschappij een aantal woningen aan op de markt. Een huishouden dat op zoek is naar een woning als eigendom, kan deze woning betrekken maar is evenwel niet verplicht de woning onmiddellijk te kopen. Bij de huur-koop formule kan men als huurder een nieuwe of volledig vernieuwde woning betrekken. Vanaf de datum dat men de woning betreft, heeft men vier jaar de tijd om de beslissing te nemen deze woning eventueel te kopen. Zolang men deze beslissing nog niet genomen heeft woont men in de woning als huurder. Men betaalt maandelijks een huur en een deel hiervan wordt gebruikt als voorschot op de aankoopssom. Indien men de woning niet aankoopt dan wordt het voorschot teruggestort. Indien de huurder de optie niet neemt om de woning te kopen dan kan ook gevraagd worden de woning te verlaten.

4.3.3. Terugkoopgarantie

De verschillende huisvestingsmaatschappijen bieden ook een terugkoopgarantie aan. Dit lijkt een wettelijke verplichting te zijn vanuit de nationale wetgeving. Deze garantie wordt aangeboden door de organisatie die de woning verkoopt. Dit gebeurt volgens contractuele afspraken en verloopt over een termijn tot 15 jaar.

Dit instrument zorgt er in principe niet voor dat woningen meer betaalbaar worden, waarschijnlijk misschien zelfs eerder omgekeerd. Het vermijdt wel een aantal financiële catastrofes die bijvoorbeeld na echtscheidingen kunnen voorvallen.

In Vlaanderen wordt dit nog niet toegepast, men is in tegendeel op zoek naar mogelijkheden om het recht van terugkoop uit te breiden. Men kan natuurlijk ook de voordelen van beide systemen trachten te combineren.

Wel moet men voorzichtig zijn bij de toepassing van dit instrument. Indien men immers een woning verkoopt met een dergelijke garantie, kan overlending ontstaan of zelfs gestimuleerd worden. De financiële instelling die normaal het gunnen van een lening laat afhangen van de financiële waarborg, neemt immers geen enkel risico meer. In Frankrijk is de instelling die de woning verkoopt en zij die de lening verschaft dan ook vaak dezelfde partij. Het lijkt in elk geval aangewezen hier een controle op te houden.

4.4. BESLUIT

De problemen die men in het buitenland kent zijn doorgaans weinig verschillend van deze in Vlaanderen. De oplossingen kunnen wel sterk verschillen. We zien in het bijzonder bruikbare elementen in het voorbeeld uit Nederland en een aantal instrumenten uit het VK kunnen ook in Vlaanderen een interessante piste vormen. Niet ieder instrument is natuurlijk even toepasbaar, bruikbaar of zelfs wenselijk. In het volgende luik van deze studie wordt er gefocust op de instrumenten die ook aan de Vlaamse kust toegepast kunnen worden.

OP ZOEK NAAR INSTRUMENTEN OM BETAALBAAR WONEN AAN DE KUST MOGELIJK TE MAKEN

DEEL 2 AANBEVELINGNOTA



1. INLEIDING

Onderhavige 'aanbevelingsnota' moet gezien worden als een aanvulling op de informatienota. In de informatienota is een overzicht gegeven van het bestaande instrumentarium dat op vandaag een invloed heeft op de betaalbaarheid van woningen, en reeds wordt ingezet of kan ingezet worden om betaalbare woningen aan te bieden. Deze inventarisatie van het instrumentarium gebeurde vanuit de verschillende beleidsdomeinen, met name het ruimtelijk ordeningsbeleid, het grond- en pandenbeleid, het huisvestingsbeleid en tenslotte het financieel en fiscaal beleid.

Uit het leefbaarheidsonderzoek van de Kust bleek evenwel dat het vinden van een betaalbare woning aan de Kust zeer moeilijk geworden is, met als gevolg dat de lokale kustbewoners verdrongen worden uit bepaalde kernen aan de Kust. Het is dus duidelijk dat het huidige instrumentarium ontoereikend is om de problematiek aan te pakken.

In deze aanbevelingsnota worden nu een aantal mogelijke pistes aangereikt om het betaalbaar wonen aan de Kust te bevorderen. Enerzijds worden een aantal suggesties geformuleerd om het bestaande instrumentarium in Vlaanderen performanter in te zetten in functie van betaalbaar wonen, anderzijds worden een aantal nieuwe instrumenten en mogelijkheden geïntroduceerd.

2. PISTES DIE NIET VERDER UITGEWERKT WORDEN

In de informatienota is een overzicht opgenomen van de waaier aan beschikbare instrumenten en maatregelen die kunnen ingezet worden om betaalbare woningen aan te bieden. Hierbij zijn naast het Vlaamse instrumentarium, tevens een aantal buitenlandse pistes onder de loep genomen.

In dit advies ten aanzien van de provincie en de verschillende kustgemeenten worden niet alle onderzochte pistes verder meegenomen. Wel wordt er gefocust op de meest kansrijke instrumenten en pistes.

Hierna wordt een overzicht gegeven van de pistes die niet verder worden meegenomen in deze aanbevelingsnota. Het betreft:

- hetzij pistes die praktisch moeilijk realiseerbaar zijn of juridisch niet implementeerbaar
- hetzij pistes die minder performant zijn
- hetzij pistes waar de provincie of de kustgemeenten geen vat op hebben

Dit betekent evenwel niet dat deze pistes niet verder onderzocht, getest en bewandeld kunnen worden door de kustgemeenten. In deze studie wordt er evenwel niet verder op ingegaan, om een duidelijke focus te behouden op de meest zekere en kansrijke pistes.

We zijn ons er van bewust dat een gemeente vaak beperkingen ondervindt door opties die op een hoger niveau genomen worden. De studie gaat evenwel uit van de eigen mogelijkheden van de gemeenten en vooral deze pistes worden verder uitgewerkt.

2.1. VOEREN VAN EEN AANBODBELEID

Zowel vanuit de ruimtelijke structuurplannen als vanuit de bestemmingsplannen zijn er mogelijkheden om het aanbod aan woningen mee te bepalen of te sturen. De gemeentelijke overheid is hier evenwel sterk afhankelijk van de hogere overheidsniveaus.

Bovendien is het voeren van een aanbodbeleid een beleidsoptie die niet hoeft gestimuleerd te worden, gezien de meeste gemeentebesturen dit reeds spontaan nastreven.

Tenslotte dient opgemerkt dat een bijkomend aanbod aan bouwgrond niet noodzakelijk tot een evolutie van de woningprijs zal leiden.

2.2. LOW COST HOME OWNERSHIP SYSTEEM

Het 'low cost ownership' is een systeem dat in het Verenigd Koninkrijk gehanteerd wordt, en waarbij projectontwikkelaars verplicht worden om een deel van de gerealiseerde woningen te verkopen onder de marktprijs.

Een gelijkaardig voorstel werd eind december 2005 gelanceerd door Johan Vande Lanotte. Zijn voorstel bestond erin om eigenaars van gronden in woonuitbreidingsgebieden te verplichten een derde van hun gronden aan zestig procent van de marktwaarde te verkopen.

Hoewel de voordelen van dergelijk systeem evident zijn, zijn er mogelijke problemen voor de juridische afdwingbaarheid ervan. Via de ruimtelijke ordening kan men immers niet rechtstreeks ingrijpen op prijzen.

Hoewel gemeenten een aantal instrumenten in handen hebben om dergelijk systeem toch afdwingbaar te maken bij onderhandelingen met de private sector (bijvoorbeeld m.b.t. de overname van de wegenis of het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning), betreft dit een rechtsonzekere situatie, die daarom niet verder meegenomen wordt. Toch dient hier vermeld dat bepaalde gemeenten in Vlaanderen (bv. Hoogstraten) een dergelijk systeem met succes hanteren.

2.3. REGISTRATIE VAN WOONONTWIKKELINGEN EN WONINGZOEKENDE HUISHOUDENS

De registratie van woonontwikkelingen en woningzoekenden kan zorgen voor een betere doorstroming van informatie op de woningmarkt. Potentiële woningkopers kunnen gemakkelijker vergelijken en zo een meer gepaste keuze maken, anderzijds kunnen woningontwikkelaars gemakkelijker hun doelpubliek bereiken.

Dit zal evenwel niet opwegen tegen de grote administratieve kost en last die onvermijdelijk verbonden is aan het bijhouden en actualiseren van dergelijke registers. Men dient immers zicht te krijgen op het aantal woningen of bouwkavels, het woning- of bouwtype en de prijs. Bovendien stelt zich de vraag wie deze gegevens zal opvragen en verwerken (gemeenten, woonwinkel, ...).

Wellicht zal een register van geplande woonontwikkelingen weinig meerwaarde hebben ten aanzien van bestaande private initiatieven (bv. Immoweb, waarbij potentiële kopers ook reeds de mogelijkheid hebben om via mail op de hoogte gebracht te worden van woningen die aan hun wensen voldoen).

Tenslotte dient gezegd dat het vrijgeven van registratielijsten van woningzoekenden aan ontwikkelaars gevaarlijk kan zijn, gezien een grote woningvraag een prijsstijging als gevolg zou kunnen hebben. Bovendien bestaat de kans dat gezinnen zich vrijblijvend op verschillende lijsten inschrijven, waardoor de vraag nog verhoogd wordt.

2.4. SCHAALVORDELEN EN PROFESSIONALISERING IN BOUWMAATSCHAPPIJEN

In Vlaanderen zijn er vrij veel kleinere bouwmaatschappijen. Uit samenwerkingsverbanden tussen de verschillende maatschappijen zou men tot schaalvoordelen en/of professionalisering kunnen komen. Bovendien kunnen deze organisaties als borgpartij betere voorwaarden bedwingen bij private banken.

Dit is evenwel geen piste die we nu wensen verder uit te bouwen, gezien dit vaak geen evidente processen zijn. Het is wel zo dat gemeenten en provincie dit grotendeels zelf in hand hebben, omdat zij immers vaak hoofdaandeelhouder zijn in deze maatschappijen en vanuit deze positie sturend kunnen optreden. Bovendien kunnen we vaststellen dat er op vandaag reeds een trend tot schaalvergroting en fusie van de sociale bouwmaatschappijen bezig is.

2.5. OVERBRUGGINGSKREDIET, HUUR-KOOP FORMULE, TERUGKOOPGARANTIE EN LOW INTERESTS

Er kan overwogen worden om de actoren die betaalbare woningen op de markt zullen aanbieden gebruik te laten maken van deze formules. Dit zijn evenwel geen prioritaire pistes.

3. VOORSTELLEN TER BEVORDERING VAN BETAALBAAR WONEN

Hierna wordt er ingegaan op een aantal mogelijke pistes die de provincie en/of de kustgemeenten kunnen implementeren om het betaalbaar wonen aan de kust te bevorderen. Hierbij zullen twee grote sporen gevolgd worden, telkens bestaande uit een reeks aan mogelijke maatregelen en instrumenten :

1. Een eerste spoor richt zich op het **beschermen van het residentieel wonen door het inperken van de tweede verblijfsdruk**. Via dit spoor zullen er niet onmiddellijk betaalbare woningen op de markt gebracht worden; wel wordt er onrechtstreeks ingegrepen op de grond- en woningprijzen, gezien de druk op de woningmarkt verlaagd wordt. Deze maatregelen zullen uiteraard pas resultaat leveren, indien ze op een zekere schaal worden doorgevoerd. Ten aanzien van het tweede spoor betreft dit een eerder passieve piste.
2. Een tweede spoor richt zich op het voeren van een **actief beleid om betaalbare woningen op de markt te brengen** en aan te bieden aan de bevolking. Hoewel de nadruk ligt op het bereiken van een bredere doelgroep door in te spelen op de private markt, worden hier ook een aantal mogelijkheden aangereikt die gericht zijn op het aanbieden van sociale woningen. Uit de inventarisatiefase is immers gebleken dat een zeer groot aandeel van de bevolking in principe toegang heeft tot de sociale huisvesting⁹⁰.

Slechts door het gelijktijdig inzetten op beide sporen, met een combinatie van verschillende maatregelen en acties, kan de problematiek van betaalbaarheid van wonen ten gronde aangepakt worden. Het aanbieden van betaalbare woningen heeft immers weinig zin indien deze woningen terechtkomen op de tweede verblijfsmarkt. Omgekeerd zal het louter beschermen van het residentieel wonen wel een stabiliserend effect hebben op de woningprijzen, maar zal dit de woningprijzen wellicht niet drastisch verlagen.

3.1. SPOOR 1: BESCHERMING VAN HET RESIDENTIEEL WONEN

Hierna worden een aantal concrete instrumenten aangereikt die de kustgemeenten kunnen hanteren om een gericht en sturend beleid te voeren ten aanzien van de tweede verblijven op hun grondgebied, teneinde het residentieel wonen - waar noodzakelijk - efficiënt te kunnen beschermen tegen de tweede verblijfsdruk. Achtereenvolgens worden de volgende instrumenten besproken:

- Het opleggen van woontypologieën via RUP
- Het afbakenen van bestemmingszones voor residentieel wonen
- Het invoeren van een beschermingsbelasting voor residentieel wonen
- Het opleggen van de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor tweede verblijven
- Het bestrijden van de domiciliefraude

Hoewel deze vijf instrumenten elk afzonderlijk kunnen geïmplementeerd worden, ligt de sterkte en performantie bij hun mogelijke onderlinge combineerbaarheid. Afhankelijk van de

⁹⁰ Zie informatienota, paragraaf 1.3.2.

omvang van de problematiek van de tweede verblijfsdruk en hoe ver men wenst te gaan, kunnen de kustgemeenten een eigen pakket aan maatregelen samenstellen.

3.1.1. Woontypologieën via RUP

Via bestemmingsplannen, stedenbouwkundige verordeningen of verkavelingsvergunningen kunnen een aantal normen opgenomen worden om te streven naar de realisatie van woningen van een bepaald type.

Op deze manier kan enerzijds het gebruik van een woning als tweede verblijf minder aantrekkelijk gemaakt worden, en kan er anderzijds worden ingespeeld op het aanbieden van geschikte woningen voor specifieke doelgroepen.

Voorbeelden van voorschriften die het gebruik als tweede verblijf kunnen ontmoedigen:

- Verbod op appartementsvilla's in bepaalde zones
- Verbod op het opdelen van woningen in meerdere wooneenheden

Voorbeelden van voorschriften die kunnen inspelen op het aanbieden van woningen voor de eigen bevolking:

- Opleggen van eengezinswoningen met een minimale woonoppervlakte en buitenruimte
- Opleggen van een gevarieerd aanbod aan woningtypologieën en kavels voor open, halfopen en gesloten bebouwing, met kleine en grotere loten, voor eengezinswoningen en meergezinswoningen, ...

GEMEENTELIJK RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN KOKSIJDE

In het structuurplan van Koksijde zijn een aantal maatregelen opgenomen ter ondersteuning van het residentieel wonen ten aanzien van de vakantiewoningen.

Eén van de maatregelen speelt in op het ontmoedigen van tweede verblijven door het verbieden van de typologie van appartementsvilla's. Deze zijn in Koksijde bijzonder populair voor de inrichting en verkoop van tweede verblijven. In het structuurplan is opgenomen dat er ten zuiden van de Koninklijke Baan geen hoogbouw en appartementsvilla's meer worden toegelaten, met uitzondering van de invalswegen. Een appartementsvilla is hierbij gedefinieerd als een gebouw met meer dan twee bouwlagen (bouwlaag in het dak buiten beschouwing gelaten), met meer dan vier wooneenheden, en een bebouwde grondoppervlakte van minstens 200 m². De exacte afbakening van de zones waar dergelijke typologie wordt uitgesloten, en de concrete criteria waaraan het begrip 'appartementsvilla' moeten voldoen, moeten verder gespecificeerd worden via ruimtelijke uitvoeringsplannen. Tot op vandaag is deze concrete vertaling in RUP's evenwel nog niet gebeurd.

Hiernaast zijn er in het structuurplan nog een aantal andere maatregelen opgenomen die vooral de actieve rol van de gemeente benadrukken met betrekking tot het aanbieden van betaalbare woningen: de oprichting van een gemeentelijke grondregie, die in de dorpen gronden in beheer neemt voor woningbouwprojecten voor de eigen bevolking, het opleggen van de richtlijn van 15 woningen/ha aan de privéverkavelaars, en de realisatie van verschillende sociale woningbouwprojecten in de dorpskernen.

3.1.2. Afbakenen van bestemmingszones voor residentieel wonen

Juridisch gezien is het mogelijk om de bestemming 'zone voor residentieel wonen' te definiëren in een ruimtelijk uitvoeringsplan⁹¹. In deze zones worden tijdelijke of recreatieve verblijven geweerd, ter bescherming van het residentieel wonen. De bevoegdheid voor het afbakenen van dergelijke zones voor residentieel wonen ligt bij de gemeentelijke overheid.

Aan de zones voor residentieel wonen worden een aantal normen gekoppeld inzake type van woningbouw en minimale oppervlakte waaraan de gebouwen voor residentiële bewoning moeten voldoen. Deze normen moeten voldoende laagdrempelig zijn om sociale woningen mogelijk te maken. Wil men een stedenbouwkundige vergunning verkrijgen voor een nieuwe woning, moet er voldaan zijn aan deze normen voor residentiële bewoning.

Nu hebben gemeenten twee mogelijkheden om verder om te gaan met tweede verblijven in de zones voor residentieel wonen:

1. Binnen deze zones worden **tweede verblijven** niet onmogelijk gemaakt, maar wel sterk ontmoedigd door ze te **onderwerpen aan een zeer zware belasting**. Deze belasting dient minstens een veelvoud te zijn van de huidige tweede verblijfsheffing, wil ze het vestigen van tweede verblijven daadwerkelijk ontmoedigen. Diegenen die toch een tweede verblijf wensen in de zones voor residentieel wonen zullen hiervoor dus zwaar moeten betalen. Deze belasting kan de vorm aannemen van een 'beschermingsbelasting voor residentieel wonen' (zie verdere uitwerking in paragraaf 3.1.3).
2. Gemeenten kunnen evenwel verder gaan, en **bijkomende tweede verblijven geheel verbieden** in de zones voor residentieel wonen, door het opleggen van een domicilieverplichting. Op basis van het decreet ruimtelijke ordening⁹² kunnen voorwaarden opgelegd worden in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning. Zo kan in de zones voor residentieel wonen in de vergunningsvoorwaarden worden opgelegd dat men zich binnen een bepaalde termijn na afleveren van de stedenbouwkundige vergunning verplicht dient te domiciliëren in de woning.

Gezien het 'residentieel wonen' in dit geval de domicilieplicht impliceert, zal de juridische link met de domiciliëring en de domiciliecontrole één van de bepalende elementen zijn voor het goed functioneren (zie paragraaf 3.1.5). Diegenen die in een zone voor residentieel wonen een nieuw tweede verblijf wensen te vestigen zullen dus moeten overgaan tot domiciliëeringsfraude. De meeste mensen zullen daartoe wellicht niet bereid zijn.

Indien er toch nog inbreuken worden vastgesteld tegen de domicilieverplichting kunnen deze gesanctioneerd worden met een administratieve boete. Het decreet ruimtelijke ordening voorziet immers de mogelijkheid om een geldsom te eisen die gelijk is aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen⁹³. Gezien het gebruik van een woning als tweede verblijf in een zone voor residentieel wonen geen onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder veroorzaakt voor de omwonenden, kan dit middel van meerwaarde steeds worden aangewend⁹⁴. Concreet betekent dit feitelijk dat er een

⁹¹ In de huidige bestemmingszones voor verblijfsrecreatie geldt net het omgekeerde, met name dat permanente bewoning verboden is.

⁹² Zie DRO, artikel 105 §2.

⁹³ Zie DRO; artikel 149 §1.

⁹⁴ Zie DRO; artikel 149 §1, derde lid.

gedoogbeleid gevoerd wordt ten aanzien van tweede verblijven in de zones voor residentieel wonen. Hiernaast kunnen vastgestelde inbreuken als voorbeeldfunctie gebruikt worden en in de media gebracht worden om domiciliefraude te ontmoedigen.

Hoewel het opleggen van domicilieplicht in residentiële zones een bijkomend motief kan vormen om domiciliefraude te plegen, is het anderzijds evengoed een belangrijke incentive voor de bestrijding ervan. Bovenop de klassieke domiciliecontrole komt er immers een nieuw instrument, met name de stedenbouwkundige controle van domiciliëeringsfraude. Daartoe kunnen ook niet-politieagenten worden ingezet, en kunnen er meer doeltreffende sanctiemaatregelen worden genomen. De bijkomende doeltreffendheid van de bestrijding van domiciliëeringsfraude zal een ontradend effect hebben. Meer nog, men kan zelfs stellen dat ook de klassieke (fiscale) domiciliëeringsfraude dankzij de planologische en vergunningsbeleid beter kan aangepakt worden.

Het is duidelijk dat het afbakenen van bestemmingszones voor residentieel wonen het probleem van de bestaande tweede verblijven in deze zones niet meteen zal oplossen, maar in eerste instantie enkel een rem zal zetten op het aantal bijkomende tweede verblijven. Door een combinatie van de twee mogelijkheden die hiervoor werden aangegeven, hebben de gemeenten evenwel de mogelijkheid om sturend op te treden zowel ten aanzien van de bestaande tweede verblijven, als ten aanzien van de vestiging van nieuwe tweede verblijven.

- De reeds bestaande tweede verblijven of bestaande woningen die omschakelen van een gebruik als permanente woonst naar tweede verblijf, kunnen onderworpen worden aan de zware beschermingsbelasting voor residentieel wonen.
- Bij de oprichting van nieuwe woningen kan de domicilieplicht opgelegd worden, zodat het gebruik als tweede verblijf verhinderd wordt. Inbreuken tegen de domicilieverplichting kunnen eenmalig beboet worden; en het gebruik als tweede verblijf wordt verder gedoogd. De gedoogde tweede verblijven kunnen bovendien onderworpen worden aan de beschermingsbelasting voor residentieel wonen.

De zware financiële implicaties ten aanzien van tweede verblijven in de zones voor residentieel wonen, zal de tweede verblijven uit deze zones wellicht niet volledig weren, maar zal wellicht wel een sterke daling tot gevolg hebben.

3.1.3. Beschermingsbelasting voor residentieel wonen

Het heffen van belastingen is in de eerste plaats een bron van inkomsten, maar kan anderzijds ook ingezet worden ten aanzien van ongewenste effecten op de woningmarkt en ten aanzien van de leefbaarheid. Het toekennen van een tweede doel of zelfs een derde doel aan een belasting (naast het verwerven van inkomsten) geeft zelfs een hogere juridische basis en bestaansrecht aan die belasting.

Ter bescherming van het residentieel wonen is de invoering van een specifieke 'beschermingsbelasting voor residentieel wonen' een goede optie. Hiermee bedoelen we een nieuwe gemeentebelasting waarvan het secundair doel is om het residentieel wonen in bepaalde zones te promoten door tweede verblijven te ontmoedigen.

Dergelijke belasting heeft dus duidelijk een andere finaliteit dan de bestaande tweede verblijfsbelasting (als vergoeding voor prestaties en diensten die niet gedekt worden door de

opcentiemen op de personenbelasting), en dan een weeldebelasting (een tweede verblijf betreft een weelde of luxeproduct dat vatbaar is voor belasting).

Een nieuwe belasting met dergelijke **finaliteit** biedt een aantal belangrijke voordelen:

- In tegenstelling tot de bestaande tweede verblijfsbelasting is men niet gebonden aan de gecoördineerde omzendbrief gemeentefiscaliteit en de maximale aanslagvoet van 650 euro⁹⁵. Dit betekent dat men desgewenst een veel zwaardere belasting kan heffen, zelfs in gemeenten waar een zeer lage aanvullende personenbelasting gehanteerd wordt.
- Een belasting met dergelijke finaliteit kan zowel gedifferentieerd worden naar de locatie als naar de omvang van het tweede verblijf. Bij een definiëring als weeldebelasting⁹⁶ zou een differentiatie naar locatie van het tweede verblijf problematisch zijn, in het bijzonder vanuit de optiek van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. De bestaande tweede verblijfsbelasting wordt momenteel reeds vaak gedifferentieerd naar ligging, maar over het algemeen worden de hoogste tarieven gehanteerd aan de dijk, en worden de tarieven lager naarmate het tweede verblijf verder van de zeedijk gelegen is. Dit kan het ongewenste effect hebben dat de tweede verblijfsdruk verschuift naar de achterliggende woonzones waar de aanslagvoet het laagst is.
- De belasting kan desgewenst gecumuleerd worden met andere belastingen (bv. de tweede verblijfsbelasting), voor zover de finaliteit te onderscheiden is.

Een differentiatie van deze beschermingsbelasting voor residentieel op basis van locatie en/of omvang kan een enorm krachtig instrument leveren om de tweede verblijfsdruk op het residentieel wonen te sturen en in te perken.

- Wat de **differentiatie naar locatie** betreft, zijn hogere aanslagvoeten aangewezen waar men het residentieel wonen wil beschermen. Naast een mogelijke koppeling aan een belastingzoning, kan de belastingvoet tevens gekoppeld worden aan de zoning van een bestemmingsplan. Zo zou men de beschermingsbelasting voor residentieel wonen kunnen combineren met de afbakening van zones voor residentieel wonen (zie paragraaf 3.1.2), en een zeer zware belasting heffen in deze zones.
- De **differentiatie naar omvang** kan het best gebeuren op basis van de bruto bebouwde of bewoonbare oppervlakte. Het kadastraal inkomen kan in elk geval niet als berekeningsgrondslag dienen ingevolge de nieuwe interpretatie die de raad van State heeft gegeven aan artikel 464, 1° van het W.I.B.⁹⁷. Er kan aan gedacht worden om bestaande kleine studio's die hoe dan ook niet voor eerste verblijf in aanmerking komen geheel of gedeeltelijk vrij te stellen.

De koppeling van de 'beschermingsbelasting voor residentieel wonen' aan een gemeentelijk '**fonds voor betaalbaar wonen**' kan aan de belasting een bijkomende juridische basis verlenen.

⁹⁵ In de informatienota is er reeds gewezen op het redelijkheidsprincipe m.b.t. de omvang van de belasting op tweede verblijven. Zo kan een tarief boven de 650 euro of een hoog tarief in gemeenten waar er geen aanvullende persoonsbelasting wordt geheven niet meer als gematigd beschouwd worden.

⁹⁶ Volgens dit principe wordt een tweede verblijf beschouwd als weelde of luxeproduct, wat de rechtsgrond biedt voor het heffen van de belasting.

⁹⁷ Zie arrest nr. 117.154 van 18 maart 2003.

Gezien de tweede verblijven de economische motor zijn van de meeste kustgemeenten, is het uiteraard niet de bedoeling om tweede verblijven overal te weren. In de zones waar tweede verblijven wel op hun plaats zijn (bv. in de omgeving van de dijk), kunnen tweede verblijven bijvoorbeeld vrijgesteld worden van deze belasting.

3.1.4. Vergunningsplicht voor tweede verblijven

3.1.4.1. MOTIVERING

Naast het afbakenen van zones voor 'residentieel wonen' en het invoeren van een 'beschermingsbelasting voor residentieel wonen' zouden gemeenten nog een stap verder kunnen gaan door de stedenbouwkundige vergunningsplicht in te voeren voor tweede verblijven.

Het louter afbakenen van zones voor residentieel wonen zal immers een sterke tweedeling veroorzaken tussen de wijken die binnen deze bestemmingszone gelegen zijn, en de wijken die erbuiten liggen. Het gevaar bestaat erin dat er in de niet beschermde wijken een wildgroei of een zeer hoge concentratie van tweede verblijven ontstaat, gezien ze in de zones voor residentieel wonen moeilijk of niet meer terecht kunnen. Dit zou enkel een verschuiving van de tweede verblijfsproblematiek veroorzaken en geen structurele oplossing.

Door de afbakening van bestemmingszones voor residentieel wonen te combineren met de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor tweede verblijven, kan een meer genuanceerd beleid gevoerd worden ten aanzien van de tweede verblijfsproblematiek.

- Binnen de 'zones voor residentieel wonen' is het evident dat er geen vergunningen voor tweede verblijven verstrekt worden. Een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor een tweede verblijf in deze zones wordt dus overbodig. De gemeenten kunnen de administratieve last die verbonden is aan de behandeling van vergunningsaanvragen voor tweede verblijven dus sterk inperken door het afbakenen van zones voor residentieel wonen waar dit opportuun is.
- Buiten deze zones dient de goede plaatselijke ordening beschouwd te worden voor het al dan niet toekennen van een vergunning. Zo kan er bijvoorbeeld een percentagebeleid gevoerd worden, waarbij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt indien er reeds een overaanbod is aan tweede verblijven in een bepaalde wijk of straat. De weigering van een vergunning kan dan gemotiveerd worden vanuit een aantal ruimtelijke criteria zoals de ondermijning van de leefbaarheid in de wijken waar reeds teveel tweede verblijven zijn, of de periodieke leegstand in de winterperiode. In bijkomende instantie kan eventueel gemotiveerd worden vanuit een aantal sociale overwegingen (bv. het nastreven van een sociale mix).

3.1.4.2. JURIDISCHE IMPLEMENTATIE

In de oriëntatienota is er reeds op gewezen dat een gebruikswijziging van een permanente woonfunctie naar tweede verblijf op dit ogenblik niet als een functiewijziging van 'wonen' naar

'verblijfsrecreatie' beschouwd wordt⁹⁸. Deze interpretatie heeft als gevolg dat dergelijke gebruikswijziging niet aan de vergunningsplicht onderworpen wordt.

Via een wijziging van het decreet ruimtelijke ordening of het besluit inzake vergunningsplichtige functiewijzigingen zou men kunnen afdwingen dat een tweede verblijf als verblijfsrecreatie beschouwd wordt i.p.v. wonen. Dit zou een gebruikswijziging van een permanente woning naar tweede verblijf vergunningsplichtig stellen. Het opleggen van de vergunningsplicht voor tweede verblijven via een decreets- of besluitwijziging impliceert echter dat deze vergunningsplicht in gans Vlaanderen van toepassing wordt. Dit brengt een enorme werklast met zich mee, ook in de gebieden waar de problematiek van de tweede verblijfsdruk niet aanwezig is.

Gezien het wellicht niet wenselijk is om de vergunningsplicht voor tweede verblijven in gans Vlaanderen in te voeren, is het te prefereren om de vergunningsplicht in te voeren via een stedenbouwkundige verordening. Dit kan afzonderlijk gebeuren door de verschillende kustgemeenten via de opmaak van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, of door de provincie via de opmaak van een provinciale stedenbouwkundige verordening. Conform het decreet ruimtelijke ordening zijn de provincie en de gemeenten bij machte om de vergunningsplichtige werken, handelingen en wijzigingen aan te vullen via een stedenbouwkundige verordening⁹⁹. De stedenbouwkundige verordening kan vastgesteld worden voor het deel van het grondgebied waar de problematiek zich stelt¹⁰⁰. Bovendien kan de verordening zich beperken tot de woongebieden, gezien de problematiek van de verdringing van het permanent wonen door tweede verblijven zich enkel in deze zones stelt¹⁰¹.

Voor een goede werking van het instrument, zou de vergunningsplicht voor tweede verblijven gekoppeld kunnen worden aan de signalisatieplicht door de notaris (bij erfenis of verkoop van een woning).

3.1.5. Bestrijding van de domiciliefraude

De mate van succes waarmee verschillende instrumenten kunnen ingezet worden om betaalbaar wonen na te streven, hangt dikwijls samen met de controle op de domicilie.

Om dit moment hebben de kustgemeenten af te rekenen met domiciliefraude. De strijd tegen deze domiciliefraude is complex en niet evident. Er treden hierbij verschillende problemen op:

- Enerzijds is de domiciliecontrole zeer arbeidsintensief gezien het repetitief karakter van de vaststellingen (er moeten herhaaldelijk vaststellingen worden gedaan opdat de niet-domiciliëring kan vastgesteld worden), anderzijds is er een probleem met de inzetbaarheid van de verbalisanten (politiediensten) voor het opsporen van dergelijke (kleine) vergrijpen.
- Bovendien hebben gemeenten er baat bij om zoveel mogelijk gedomicilieerden binnen de gemeentegrenzen te hebben (hogere belastingsinkomsten), waardoor ze niet geneigd zijn om van de domiciliecontrole een prioriteit te maken.

⁹⁸ Zie Informatienota, paragraaf 2.1.4.2.

⁹⁹ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 99 §3.

¹⁰⁰ Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, artikel 55 §1, eerste lid.

¹⁰¹ In de recreatiegebieden is permanent wonen hoe dan ook verboden door de gewestplanbestemming.

- Het is niet duidelijk hoe er gesanctioneerd kan worden bij het vaststellen van domiciliefraude. Het is niet evident een rechter te vinden die bereid is te veroordelen.

Toch is het noodzakelijk dat deze strijd blijvend gevoerd wordt, zoniet wordt het grootste deel van de overige instrumenten onbruikbaar. De domiciliecontrole zal bijvoorbeeld cruciaal zijn voor een goede werking van de vergunningsplicht voor tweede verblijven (zie paragraaf 3.1.4) en het bestemmen van zones voor residentieel wonen (zie paragraaf 3.1.1), maar tevens voor een goede werking van een aantal belastingssystemen zoals de bestaande tweede verblijfstax of de mogelijk in te voeren 'beschermingsbelasting voor residentieel wonen' (zie paragraaf 3.1.3).

Zoals eerder vermeld kan de stedenbouwkundige controle op de domiciliëringfraude een bijzonder nuttige aanvulling vormen op de klassieke domiciliecontrole. Via het stedenbouwkundig handhavingsbeleid en de hieraan verbonden sancties, kan domiciliefraude beter aangepakt worden.

In het kader van deze studie kan er verder onderzocht worden hoe deze strijd gebundeld kan gebeuren. Een mogelijkheid is de oprichting van een kennisplatform op initiatief van de provincie, waarbij de verschillende kustgemeenten van elkaar kunnen leren door een uitwisseling van ervaringen, problemen, mogelijke aanpak, ...

3.1.6. Conclusie

Hoewel de hiervoor omschreven instrumenten en maatregelen ter bevordering van betaalbaar wonen elk afzonderlijk kunnen geïmplementeerd worden, zal de efficiëntie ervan enorm vergroot worden door een combinatie van verschillende instrumentaria.

Wij denken hierbij aan de mogelijke combinatie van:

- De afbakening van bestemmingszones voor residentieel wonen,
- De invoering van een beschermingsbelasting voor residentieel wonen,
- De invoering van de vergunningsplicht voor tweede verblijven,
- Een betere bestrijding van de domiciliefraude.

Het gelijktijdig implementeren van zowel instrumentaria uit de ruimtelijke ordening als uit de fiscaliteit kan een enorm performant systeem leveren om betaalbaar wonen te garanderen. Met behulp van dergelijk systeem kan er een zeer gericht beleid gevoerd worden ten aanzien van de tweede verblijven, zonder dat er perverse effecten optreden, en zonder een verschuiving van de tweede verblijfsdruk.

De implementatie van dergelijk systeem zal niet eenvoudig zijn, maar is zeker niet onmogelijk! Wel zal men moeten rekening houdend met ernstige wettigheidskritiek die onvermijdelijk verbonden is aan dergelijk pioniers- en experimenteel werk. Het zal evenwel een delicate evenwichtsoefening worden die via 'trial and error' op punt moet gesteld worden, en de nodige doortastendheid en motivering vergt!

3.2. SPOOR 2: ACTIEF BELEID OM BETAALBARE WONINGEN OP DE MARKT TE BRENGEN

3.2.1. Inleiding

De Vlaamse regering kent meer en meer bevoegdheden toe aan het lokale bestuursniveau en dit is in het bijzonder het geval voor wat betreft woonbeleid. De gemeente wordt in de Vlaamse wooncode naar voor geschoven als de coördinator voor woon- of huisvestingsbeleid op haar grondgebied.

Hierbij herkent de Vlaamse wooncode de volgende prioritaire beleidsdomeinen voor een lokaal bestuur.

- Het stimuleren van sociale woonprojecten
- Het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden
- Het bewaken van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving

De verschillende Vlaamse gemeenten zijn evenwel niet allemaal op dezelfde wijze aangepast of uitgerust om dit uitgebreide takenpakket aan te vatten en bovendien is ieder beleid ook vrij een eigen koers te varen. In de praktijk kunnen de gemeenten deze basisopdrachten invullen op totaal verschillende wijze. De Vlaamse administratie schuift zelf een aantal pistes naar voor als aanbeveling voor lokale besturen¹⁰².

- De organisatie van lokaal woonoverleg
- Het aanstellen van een huisvestingsambtenaar
- Een gedreven toepassing van Vlaamse beleidsinstrumenten
- Het uitbouwen van een huisvestingsdienst met eventueel een woonloket/woonwinkel voor de eerstelijns dienstverlening
- Het voorzien in een gemeentelijke reglementering
- Het samenwerken met of opstarten van een sociaal verhuurkantoor
- Het uitbouwen van intergemeentelijke samenwerking voor de kleinere gemeenten
- Het voeren van een gemeentelijk grond- en pandenbeleid
- De opmaak van een woonplan of woonbeleidsplan
- ...

Het is niet aan deze studie om al deze pistes ten aanzien van de doelstelling "betaalbaar wonen" te situeren. We concentreren ons op de voornaamste pistes die van belang zijn voor het realiseren van de basisdoelstelling rond betaalbaar wonen.

Tenslotte kunnen wij ter inleiding stellen dat de ideale formule niet bestaat. Er zijn vele instrumenten beschikbaar, maar allen hebben ze hun voor- en nadelen. Er zijn ook vele manieren om projecten te ontwikkelen: in eigen beheer via een grondregie, een AG, samen met de intercommunale, via een bouwmaatschappij of via een PPS-constructie. Ook hier heeft iedere formule weer voor- en nadelen. Er is geen standaardoplossing, er zal vooral maatwerk nodig zijn en dat vergt kennis van het aanwezige instrumentarium en creativiteit in het gebruik ervan.

¹⁰² Zie ook www.bouwenenwonen.be

3.2.2. Het beleidsplan

"Betaalbaar wonen" is geen vast gedefinieerd begrip en de invulling hiervan kan sterk verschillen in functie van het aanvoelen van de behoeftes en de gekozen beleidsopties. Het is evenwel noodzakelijk dat in functie hiervan een beleid wordt uitgestippeld dat coherent alle actoren en middelen inzet.

Indien we de beleidsplanning erop na slaan dan merken we dat er qua woonbeleid, doorgaans weinig tot geen elementen aanwezig zijn. Voor de meeste Vlaamse gemeenten is het gemeentelijk structuurplan het enige document waarin woonbeleid echt naar voor komt. Dit blijft evenwel meestal beperkt tot een kwantificering van de behoefte aan bijkomende woningen. Aan de Kust durft men vaak een stap verder nemen omwille van de specifieke problematiek van tweede verblijven, maar ook hier kan een gemeentelijk structuurplan niet de rol van een woonbeleidsplan opnemen. Het gemeentelijk structuurplan beperkt zich tot de te verwachten behoefte, maar er is ook nood aan een visie ten aanzien van specifieke doelgroepen (leeftijd, huishoudengrootte of -samenstelling, socio-economische klasse, fysieke en mentale gezondheid, etniciteit of culturele gebondenheid, ...), naar locaties, naar woningtypes, naar bewonersstatuten, ...

WOONBELEIDSPLAN IZEGEM 2003 – 2007: 5 JAAR WERKEN AAN BETER WONEN IN IZEGEM

Het Woonbeleidsplan is een opsomming van concrete doelstellingen die realistisch en haalbaar zijn. Een aantal doelstellingen zijn een versterking van vroeger genomen opties. Daarnaast worden een aantal nieuwe accenten gelegd.

1. Verstrekken van basisinformatie over wonen via de woonwinkel

Men kan met veel verschillende vragen zitten. Om vlot de weg te vinden naar het goede antwoord werd in 1999 de Izegemse Huisvestingsdienst opgericht met o.m. de uitbouw van een Woonwinkel, waar men op 'klantvriendelijke' uren terecht kan.

Regelmatig zullen bijkomende initiatieven genomen worden om de informatie over wonen zo breed mogelijk bekend te maken. Tenslotte wordt voor meer complexe vragen samengewerkt worden met gespecialiseerde diensten (Huisvestingsmaatschappijen, Huurdersbond, Vlaamse overheid, ...)

2. Begeleiding van prioritaire doelgroepen met woonvragen

De woonwinkel voorziet begeleiding 'op maat' voor gezinnen die om uiteenlopende redenen niet bij machte zijn om zelf de nodige initiatieven te nemen. Deze begeleiding geldt zowel voor het aanvragen van premies, als voor meer complexe woonvragen. Hiervoor wordt samengewerkt met diverse sociale diensten die werkzaam zijn in Izegem.

3. Uitbreiden van het aantal betaalbare huurwoningen

Nieuwe sociale huisvestingsprojecten

- Tegen 2007 zullen er 60 nieuwe sociale huurwoningen gebouwd worden.
- Het Sociaal Verhuurkantoor streeft er naar om jaarlijks minstens 2 bijkomende woningen te huren aan particuliere eigenaars.
- Uitbreiding van het aantal woningen voor crisisopvang van 1 naar 4 woningen voor gezinnen, en van 1 naar 3 woningen voor alleenstaanden tegen 2007.
- Uitbreiden van het aantal woningen voor opvang van politieke vluchtelingen.

Stimuli voor een groter aanbod private huurwoningen

Er zal een nieuwe gemeentelijke premie ingevoerd worden voor eigenaars van huurwoningen. Dit is een aanzienlijke renovatiepremie, mits de woning na renovatie gedurende minstens 9 jaar verhuurd wordt, gekoppeld aan maximumhuurprijzen.

4. Verbeteren van de kwaliteit van de woningen

- Aankoop- en renovatiepremies voor woningen, met extra premie voor woningen in het centrum van de stad.
- Een winkelpremie voor het realiseren van kwalitatieve bewoning boven of achter de winkel.
- Verder zetten van de bestrijding van leegstand en verkrotting, gekoppeld aan een goede informatieverstrekking aan de eigenaars van deze panden.
- Inventariseren van het aantal kamers en doorlichting van de kwaliteit ervan.
- Grondige renovatie van minstens 1 woning per jaar door het renovatieproject Wonen en Werken, met het oog op sociale verhuring.

5. Streven naar een gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad in het stedelijk gebied

- Inspelen op de mogelijkheden die in de toekomst zullen aangeboden worden door de Vlaamse overheid (grond- en pandenbeleid)
- Bouw van 18 sociale koopwoningen tegen 2007
- Invoeren van een gemeentelijke verordening die bepaalt dat het huidige woningpatrimonium in de stadskern maximaal voor bewoning moet behouden blijven.
- Opstellen (en uitvoeren) van wijkontwikkelingsplannen voor de wijken.

6. Organiseren van overleg met al wie rond huisvesting werkzaam is

Via overlegvergaderingen zullen de nodige afspraken gemaakt worden met al wie verantwoordelijkheid draagt op het vlak van huisvesting.

3.2.3. Woonbeleid als geïntegreerd beleid

Woonbeleid is lange tijd niet het meest prioritaire beleidsaspect geweest. Omdat de woningmarkt ons evenwel voor nieuwe maatschappelijke uitdagingen stelt, komt wonen meer en meer op de voorgrond bij het beleid.

We merken evenwel dat er op het vlak van fondsen en instrumenten misschien nog te weinig slagkracht is ontwikkeld, alhoewel dit probleem zich natuurlijk afspeelt in de meeste beleidsdomeinen. De meeste succesverhalen die we dan ook kennen zijn gebaseerd op twee noodzakelijke ingrediënten:

3.2.3.1. SAMENWERKING EN OVERLEG MET ALLE ACTOREN

Dit betreft zowel de gemeentelijke overheden:

- Gemeentebestuur
- OCMW
- AG of andere gemeentelijke organen

Publieke partners

- Sociale huisvestingsmaatschappijen
- Sociale bouwmaatschappijen
- Sociale verhuurkantoren

- Intercommunales
- ...

Semi-publieke partners

- Zorginstellingen
- Scholen
- Kerkfabriek
- NMBS en De lijn
- ...

Private partners

- Projectontwikkelaars of aannemers
- Grote en kleine eigenaars
- ...

Natuurlijk hoeft niet telkens iedereen mee aan tafel te zitten, maar er moet toch meer gestreefd worden naar coalities. Voor een goed gemeentelijk woonbeleid is minimaal een vlotte samenwerking tussen de gemeentelijke overheden en de publieke partners noodzakelijk. Zij moeten aan één gemeenschappelijke visie durven samenwerken.

Specifiek naar het grondbezit toe kunnen we een aantal categorieën van grondbezit of potentieel grondbezit (partners) aanduiden:

- gronden in eigen beheer
- gronden in beheer van OCMW of van andere gemeentelijke overheden
- gronden in beheer van De lijn, NMBS, scholen, kerkfabriek, ...
- grote (institutionele of historische) en kleine private grondeigenaars

Het is belangrijk dat alle partners hun eigen rol kunnen spelen. Vele van deze actoren hebben ook als voornaamste zorg, rol of verplichting het behalen van economische winsten. Maar het zijn wel mogelijke partners. Een gemeente kan deze partners benaderen, we moeten daarin vooral toestaan dat anderen hun eigen rol spelen, maar moeten wel onze eigen belangen beschermen. De winsten voor een gemeentelijke overheid komen bovendien ook later: een buurt gaat het beter doen, grondprijzen stijgen, inkomsten uit KI en APB gaan de hoogte in, een stadsdeel wordt geherwaardeerd,

3.2.3.2. HET NASTREVEN VAN MEERDERE DOELSTELLINGEN

Het realiseren van projecten waarbij enkel de insteek van een huisvestingsproject gebruikt wordt, kan een te kleine inzet vormen om effectief het verschil te maken. Realisaties die als best-practice worden aanzien combineren vaak meerdere doelstellingen. De combinatie van meerdere doelstellingen, leidt niet alleen tot een grotere inzet, maar betekent vaak ook meerdere middelen. Mogelijke doelstellingen kunnen zijn om te streven naar:

- betaalbaar wonen
- leefbaarheid
- duurzaam bouwen
- stads- of dorpskernvernieuwing
- een leefbare ruimtelijke ordening
- wonen en zorg
- ...

TRIPTIEK IN OOSTENDE

Het project Triptiek omvat het gebied aan de Van Iseghemlaan, dat werd gekenmerkt door leegstand, kaalslag, hinderlijk nachtlawaai, prostitutie, straatcriminaliteit, en andere ongemakken die de leefbaarheid en de veiligheid in de omgeving negatief beïnvloedden. Het stadsbestuur besloot om in te grijpen en koos resoluut voor de onteigening en de afbraak van twee bouwblokken om ruimte te maken voor een kwalitatief nieuwbouwproject.

In totaal betreft het drie locaties die samen het voorwerp uitmaken van een publiek-privaat samenwerkingsverband. In het deelproject Van Iseghemlaan worden een 60-tal woongelegenheden gerealiseerd. In het Feest- en Cultuurpaleis wordt geopteerd om op de tweede en deels derde verdieping een tiental lofts met grote dakterrassen aan te bieden. Het beschermde postgebouw wordt omgevormd tot een cultuurfabriek.

De strategie is om de woningen groot te ontwerpen waardoor ze minder geschikt zijn als tweede verblijf. Zo hebben alle woningen twee slaapkamers. De woningen zijn dan ook in de eerste plaats bedoeld voor de doelgroep van mensen die permanent in de gemeente willen wonen.

3.2.4. Investeren in het gebruik van bestaande instrumenten en mogelijkheden

Uit de inventarisatie van het beschikbare instrumentarium in de vorige onderzoeksfase¹⁰³ is gebleken dat er op dit ogenblik reeds een waaier aan instrumenten bestaat die lokale overheden kunnen inzetten om betaalbaar wonen te bevorderen.

Veel van deze instrumenten hebben evenwel een passief karakter, en zijn niet altijd even gemakkelijk hanteerbaar. Bovendien hebben de meeste lokale overheden weinig of geen ervaring met het gebruik van deze instrumenten. Als gevolg hiervan worden deze instrumenten op vandaag eigenlijk (te) weinig benut om te streven naar het aanbieden van betaalbare woningen.

Het belang van een actief gemeentelijk beleid kan hier dan ook niet genoeg benadrukt worden. Het al dan niet boeken van resultaten m.b.t. het realiseren van betaalbare woningen zal sterk afhangen van het gemeentelijk initiatief, en het creatief omspringen met de beschikbare instrumenten om de beoogde doelstellingen te bereiken.

Het op een actieve en creatieve manier hanteren van de beschikbare instrumenten door lokale overheden, zal ook leiden tot een verdere kennisopbouw omtrent dit instrumentarium en een beter inzicht in de mogelijke werking ervan en het omspringen met eventuele problemen. Op deze manier kan een gestructureerde werkmethode ontwikkeld worden, die veelvuldig kan ingezet worden om bij verschillende opportuniteiten betaalbare woningen te realiseren.

¹⁰³ Zie informatienota.

ERFPACHT IN KAPELLE-OP-DEN-BOS

De Vlaams-Brabantse gemeente Kapelle-op-den-Bos heeft samen met de intercommunale Haviland een nieuwe manier ontwikkeld om wonen betaalbaar te maken. Volgens de formule die voor het eerst toegepast wordt in het project Oostdijk, kunnen gezinnen en alleenstaanden een huis verwerven onder erfpacht. De gezinnen kopen enkel de woning en krijgen de bouwgrond in erfpacht.

De gemeente nam het grootste gedeelte van de jaarlijks te betalen canon aan de grondeigenaar voor haar rekening, en gaf de grond op haar beurt in ondererfpacht aan de intercommunale Haviland. Haviland bouwde hier zeven woningen die in ondererfpacht gegeven werden aan de bevolking. De bouwgrond is voor 99 jaar in erfpacht gegeven, tegen een vergoeding van 10 euro per jaar. De ondererfpachters zijn in eerste instantie gezinnen of particulieren die op de private markt geen kans maken en die voldoen aan een aantal criteria, zoals bepaald door Haviland.

3.2.5. Kwaliteitsbewaking

Een basisvoorwaarde is natuurlijk het op peil houden van de bestaande woningvoorraad. Om dit te doen is er eerst en vooral behoefte aan data omtrent de huidige woonkwaliteit. Daarom pleiten we voor een screening en inspecties van het woningpatrimonium. Hierbij moet een gemeente ook sanctionerend durven optreden en gebruik maken van ongeschikt of onbewoonbaar verklaringen, alsook een registratie van de leegstaande en verwaarloosde woningen opmaken. De gemeente kan hierbij ook gebruik maken van een gemeentelijke reglementering¹⁰⁴ terzake (zie voorbeeld Leuven). Een volgende stap is het voeren van een actief aanschrijfbeleid ten aanzien van eigenaars-verhuurders van slechte woningen.

LEEGSTANDBESTRIJDING IN LEUVEN

Leuven stopte met het heffen van opcentiemen op de gewestelijke leegstandsheffing, en voerde in 2004 opnieuw een eigen stedelijke belasting in op leegstaande panden. De samenwerking met de Vlaamse overheid zorgde immers voor een zware procedure, waardoor de inventarisatie van de leegstand slechts na enkele jaren aanleiding kon geven tot een effectieve belastingsaanslag.

De bedoeling van de stedelijke leegstandsbelasting is om elke woning te belasten die door leegstand onttrokken is aan de markt of die door verwaarlozing of onbewoonbaarheid onbruikbaar is. De leegstand is immers één van de grote vijanden van de dure woningmarkt in Leuven. De stedelijke leegstandsbelasting belast vier soorten woningen of gebouwen: ongeschikte of onbewoonbare gebouwen, verwaarloosde gebouwen, gebouwen waarvoor saneringswerken werden opgelegd, een besluit tot woonverbod of een bevel tot sloping is uitgesproken, en tenslotte leegstaande onafgewerkte gebouwen.

Tegelijk worden eigenaars die hun leegstaande eigendom bewoonbaar willen maken aangemoedigd via verbeteringspremies die de stad uitkeert bovenop de Vlaamse premie. De opbrengsten van de leegstandsheffing vloeien omzeggens volledig terug naar de eigenaars die de leegstand willen aanpakken.

¹⁰⁴ Het voordeel van een gemeentelijke reglementering bestaat erin dat men op kan inspelen op de eigen specifieke huisvestingssituatie (sterkten, zwakten, kansen, bedreigingen) op het grondgebied van de gemeente. Het komt erop aan om tot een goede mix te komen van gemeentelijke reglementen waarbij moet gestreefd worden naar een evenwichtige combinatie van stimulerende, sanctionerende en normerende maatregelen. Door stimulerende en sanctionerende maatregelen evenwichtig te combineren, door te geven en te nemen, versterkt de overheid de haalbaarheid en doeltreffendheid van een beleid. De normerende maatregelen hebben vooral betrekking op de aanpak van de woningkwaliteit.

3.2.6. Voeren van een actief grond- en pandenbeleid

Gemeenten kunnen actief werken aan de realisatie van betaalbare woningen door het inzetten van een aantal instrumenten in het kader van het grond- en pandenbeleid. In dit kader wensen we te wijzen op de recentste wijziging van het decreet ruimtelijke ordening, dat de Vlaamse Regering de mogelijkheid biedt om – binnen de perken van de begroting – subsidies te verlenen aan provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare instellingen en aan organen die gemachtigd zijn tot onteigening, voor de uitbouw en/of toepassing van specifieke instrumenten voor de uitvoering van een grond- en pandenbeleid en de oprichting van een grond- en pandenbank¹⁰⁵.

We zijn er ons van bewust dat de verwerving van bebouwbare gronden tegen betaalbare prijzen steeds moeilijker wordt. Een actief grond- en pandenbeleid staat evenwel niet enkel in teken van een woonbeleid maar is evenzeer ter versterking van het ruimtelijk beleid van essentieel belang. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de herwaardering van de kernen van steden en gemeenten, waardoor de invulling van de woongebieden - met name in woonkernen en stedelijke kernen - nog belangrijker wordt.

Een stevig grond- en pandenbeleid kan niet enkel door een gemeentelijk lokaal bestuur gedragen worden. Afstemming en samenwerking met andere gemeentelijke actoren of zelfs met andere gemeenten is aangewezen. Vaak kan ook publiek-private samenwerking een sleutel tot succes vormen, door het samenbrengen van kennis en ervaring van de overheid en het bedrijfsleven. Van de overheid wordt hierbij een actieve inzet verondersteld in de domeinen openbare nutsvoorzieningen, gemeenschapsvoorzieningen en sociaal beleid.

Via grond- en pandenbeleid kunnen projecten gerealiseerd worden die een voorbeeldfunctie vervullen en naast de realisatie van wonen kunnen dergelijke strategische projecten, ook een ruimtelijke meerwaarde voor de woonomgeving bieden.

Een eerste voorwaarde is natuurlijk dat een gemeente een duidelijke beleidsvisie ontwikkelt inzake het toekomstige woonbeleid via het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de opmaak van een lokaal **woonbeleidsplan**

Een goed grondbeleid is slechts mogelijk indien de gemeente een duidelijk zicht heeft op de ruimtelijke situatie van haar grondgebied. De opmaak van het wettelijke verplichte **register van onbebouwde percelen** en ook de **registratie van leegstand en verkrotting**, die toelaten dat er een gemeentelijke heffing komt is essentieel.

Indien een gemeente zelf gronden in bezit heeft of kan verwerven, staat ze uiteraard sterker om goedkopere bouwkavels en daardoor betaalbaarder woningen aan te bieden. Het belang van pro-actief **strategische gronden te verwerven** kan derhalve moeilijk overschat worden. Eigen grond in realisatie brengen heeft niet alleen een grotere zekerheid naar eindresultaat, maar kan tevens een enorme meerwaarde realiseren, ook ten aanzien van andere beleidsopties (bv. duurzame wonen).

Samenwerking met de intercommunale of sociale huisvestingsmaatschappijen om gronden te ruilen of ter beschikking te stellen voor de realisatie van sociale kavels is een belangrijke

¹⁰⁵ Zie DRO artikel 75, gewijzigd bij decreet van 10 maart 2006.

piste. Met het oog op samenwerking met de private sector kunnen verschillende instrumenten een belangrijke rol spelen bij het verwerven van onroerend goed:

- Het **recht van voorkoop** is een bruikbaar instrument voor strategische ontwikkelingen voor betaalbaar of sociaal wonen, vooral in combinatie met de subsidie voor sociaal grondbeleid en de subsidie van het grond- en pandenbeleid voor huisvestingsdoeleinden in woonkernen.
- Hetzelfde geldt voor **onteigening**. In het kader van het aanbieden van betaalbare woningen wordt onteigenen des te interessant in het geval de 'planologische neutraliteit' geldt voor de onteigeningsvergoeding¹⁰⁶.
- Het instrument van het **bestemmingsplannen**, al dan niet in combinatie met onteigeningsplannen, kan ook ingezet worden om niet uitgeruste en toch inbreidingsgerichte woongebieden effectief bouwrijp te maken, alsook voor het terug meer leefbaar maken van dorpskernen of andere (woon)zone's.
- Ook het **sociaal beheersrecht** kan ingezet worden als instrument om op strategische plaatsen in te grijpen. Indien het sociaal beheersrecht ook afdwingbaar zou zijn, zou het tevens als voorbeeldfunctie kunnen dienen.
- Het **recht van wederinkoop** is uitgebreid toepasbaar is op alle vastgoed in bezit van gemeentelijke overheden en tevens voor een termijn van 20 jaar dan biedt dit wel uitzonderlijke mogelijkheden voor een grond- en pandenbeleid. Dit instrument leidt natuurlijk niet rechtstreeks tot de creatie van betaalbare woningen.
- In het kader van een actief gemeentebestuur kunnen we wijzen op een aantal **subsidie** instrumenten van de Vlaamse overheid. Deze subsidies (subsidie van wooninfrastructuur, subsidie voor sociaal grondbeleid, subsidies van het grond- en pandenbeleid voor huisvestingsdoeleinden in woonkernen) kunnen een hefboom betekenen, maar worden enkel toegekend indien men een sterk en sluitend dossier kan voorleggen.

Bepaalde subsidies of premies zijn onderling combineerbaar, hetzij van het Vlaams Gewest, hetzij van andere instanties, in zoverre ze voldoen aan de effectieve lokale behoefte en aan de criteria, omschreven in het Ministerieel Besluit van 13/12/2000 betreffende de subsidiëring van operaties en werken van een sociaal woonproject of een bijzonder woonproject. Dit MB dd. 13/12/2000 behandelt in feite de uitvoeringsmodaliteiten van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 19/12/1996 houdende de subsidiëring van de renovatie van woningen en gebouwen en van de bouw van nieuwe sociale woningen.

- Hiernaast dient er gewezen te worden op de mogelijkheden van een aantal alternatieven voor het verwerven van onroerend goed via aankoop, met name het **recht van opstal** en **erfpacht**. Beide regelingen maken de aankoop van dure bouwgronden overbodig, en bieden bovendien een fiscaal voordeel.
- Wanneer een publieke of semi-publieke instantie optreedt als verkopende instantie van een woning of bouwgrond, kan deze via de verkoopovereenkomst een aantal voorwaarden

¹⁰⁶ Zie informatienota, paragraaf

opleggen aan de koper. Het opleggen van de verplichting tot residentieel wonen is hierbij één van de mogelijkheden.

- Ofschoon gemeenten niet altijd veel gronden en panden in eigendom hebben, kunnen zij toch trachten gebruik te maken van eigendommen in bezit van erkende sociale huisvestingsmaatschappijen¹⁰⁷.

Tenslotte behoort de samenwerking met een (op te richten) bovenlokale ontwikkelingsmaatschappij (zie paragraaf 3.2.7.2) tot de mogelijkheden voor een succesvol grond- en pandenbeleid. Dit kan aangewezen zijn omdat dit hele arsenaal aan middelen natuurlijk enige knowhow¹⁰⁸ vergt.

Binnen projecten van grond- en pandenbeleid moet ook meer en meer naar vernieuwende concepten gekeken worden. We denken hierbij aan gedeeld eigenaarschap en de creatie van collectiviteit. De creatie van collectiviteit via gemeenschappelijke ruimtes en tuinen is bij uitstek één manier om te besparen op het grondaandeel van de woningbouw. Gedeeld eigenaarschap bestaat reeds lange tijd in het buitenland, maar ook in Vlaanderen kunnen er op initiatief van de lokale overheid of (semi-)publieke instanties (die mogelijk als huisvester kunnen optreden) experimenten ontwikkeld worden rond gedeeld eigenaarschap. Deze beide formules vergen evenwel enige mentaliteitsverandering, zowel bij de verschillende overheden als bij eventuele kopers. We zijn er evenwel van overtuigd dat hiervoor een markt is. Men hoeft ook niet met grootschalige projecten van start te gaan, met een aantal kleinere voorbeeldprojecten kan een groot publiek bereikt worden.

Tenslotte moeten we nog situeren dat de druk op de vastgoedmarkt veel groter is dan elders, dit maakt dat er grotere financiële bedragen en potentiële winstmarges mee gemoeid gaan. Dit betekent dat er meer kapers op de kust zijn, meer potentiële investeerders die verleidelijke voorstellen doen en snellere winst kunnen voorleggen. Dat maakt het moeilijk om te weerstaan en dat maakt het moeilijker om iedereen aan de publieke kant te krijgen van een project.

¹⁰⁷ Tot de eventuele mogelijkheden behoort ook 'een ruil' van minder goed gelegen gronden met beter gelegen locaties, verwijzend naar de woonbehoeftenstudie en meer specifiek het GRS waar de aanzet hiertoe dient te worden gegeven. Mogelijke aanwending van het instrument ruil- en herverkaveling kan één van de agendapunten zijn van een lokaal woonoverleg (bron: www.wonenenbouwen.be).

¹⁰⁸ De Vlaamse regering organiseert een cursus voor huisvestingsconsulent. Deze cursus is een organisatie van de afdeling woonbeleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in samenwerking met de vijf Vlaamse provincies en bestaat uit een cyclus van 7 modules die worden georganiseerd aan een tempo van 2 à 3 modules per jaar.

MILITAIR HOSPITAAL IN OOSTENDE

Om de reconversie van het Militair Hospitaal te realiseren heeft het AGSO een samenwerkingsverband afgesloten met een private projectontwikkelaar. Het project wordt gerealiseerd op grond die in eigendom is van de stad en de gebouwen worden via erfpacht opgetrokken. Hieraan wordt een verplicht quotum inzake sociale en betaalbare woningen gekoppeld.

Op de site worden in hoofdzaak woongelegenheden gecreëerd met ruimte voor woonondersteunende functies zoals horeca, vrije beroepen, diensten en kantoren. Het ontwerp voorziet in een gedifferentieerd woningaanbod voor een gevarieerd publiek. De expliciete vraag van de stad Oostende en het AGSO naar woningen voor jonge gezinnen met het oog op permanente bewoning zorgde ervoor dat van de 215 woongelegenheden er 142 grondgebonden woningen zijn waarvan 32 met twee slaapkamers en 109 met drie slaapkamers, inclusief parkeergelegenheid en private buitenruimte. Daarnaast zijn er nog 22 lofts en 52 appartementen waarvan 14 met twee slaapkamers en 38 met drie slaapkamers. De oriëntatie, ligging, uitzichten, typologie en interne organisatie verleent elke woning zijn specifiek karakter.

De grondgebonden paviljoenwoningen worden verkocht tegen een maximumprijs (250.000€, inclusief een ondergrondse parkeerplaats en de makelaarskosten, de BTW en de notariskosten). De nieuwbouwwoningen, de appartementen en de lofts worden verkocht aan marktconforme prijzen.

VLAANDEREN BOUWT¹⁰⁹

Vlabo is een privaatrechtelijke woningbouwvereniging die de bouw van kwalitatieve en betaalbare woningen stimuleert. Vlabo is actief in gans Vlaanderen en bouwde in zijn 17 jarig bestaan ongeveer een 1600 woningen.

In principe werkt Vlabo over heel Vlaanderen, maar de meeste projecten worden op dit moment gerealiseerd in de provincies Antwerpen en Limburg. Vlabo helpt enerzijds koopwoningen te bouwen voor private grondeigenaars en anderzijds huurwoningen, serviceflats, ... voor openbare besturen. De betaalbaarheid van de woningen wordt in de hand gehouden door een hele reeks van maatregelen:

- Van bij het begin van het proces wordt de prijs van de grond bepaald (voor openbare besturen wordt een schatting gevraagd van de ontvanger van de registratie). Het is de grondeigenaar die de prijs van de grond bepaalt en recht van opstal (voor drie jaar) verleent bij de start van de bouwwerken. Door gebruik te maken van het recht van opstal wordt grondspeculatie vermeden en kan de koper van een woning de grond rechtstreeks kopen van de grondeigenaar (de aannemer dient dus niet de grond in te kopen waardoor financiering, bijkomende interesten en bijkomende notaris- en registratiekosten vermeden worden).
- Voor ieder project organiseert Vlabo een wedstrijd. Bij een dergelijke wedstrijd worden ontwerp en prijsberekening gelijktijdig ingediend. Men streeft er naar dat een aannemer en een architect van in de ontwerpfase samenwerken. Door deze combinatie controleren aannemer en architect elkaar op realiseerbaarheid en betaalbaarheid.
- Vlabo werkt niet met verkavelingen maar met projectzones. Aannemer en architect krijgen zo de kans om het terrein creatief in te vullen en optimaal te gebruiken. Een goede wijkplanning, verstandig grondgebruik en goed renderende wegeninfrastructuur zijn essentieel om de woningkost in de hand te houden. Door de woningen te koppelen, te stapelen of met elkaar te verweven wordt de bouwkost gereduceerd en zijn de grondkosten nog eens geminimaliseerd.

¹⁰⁹ zie ook www.vlaanderenbouwt.be

- Voor ieder project organiseert Vlabo een wedstrijd. De projecten worden beoordeeld door een jury. De ingezonden projecten worden beoordeeld volgens vijf criteria: kostprijs, woonkwaliteit, technische kwaliteit, architecturale en stedenbouwkundige kwaliteit). Belangrijk is dat de grondeigenaar en de gemeente vertegenwoordigd is in de jury. In tegenstelling tot wanneer de gemeente haar gronden verkoopt aan projectontwikkelaars blijft de gemeente steeds betrokken partij tot aan het einde van het project.
- Na de selectie van een project begeleidt Vlabo de aannemer en de architect bij de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning. Deze betaalt Vlabo hiervoor een vergoeding van € 5000. Daarna bereidt Vlabo het contract recht van opstal tussen de grondeigenaar en de geselecteerde aannemer voor, waarbij deze laatste de toelating krijgt het geselecteerde project te realiseren. Na de start van de bouwwerken aanziet Vlabo haar taak als grotendeels volbracht. De betrokken aannemer betaalt Vlabo een commissieloon van 2,5% op de prijsberekening van de woningen. Het openbaar bestuur werkt met gesloten beurs en dient geen vergoedingen te betalen.
- Wanneer een openbaar bestuur wenst huurwoningen, serviceflats, bejaardenwoningen,... te bouwen organiseert Vlabo in naam van dat bestuur een algemene wedstrijdofferteaanvraag conform de wetgeving op de overheidsopdrachten. De procedure loopt grotendeels parallel met de klassieke werkwijze van Vlabo. Belangrijk verschil is echter dat de aannemer hier geen bouwheer is maar vergoed wordt volgens de vordering van de werken door het openbaar bestuur dat optreedt als bouwheer en Vlabo een commissieloon betaalt.

3.2.7. Intergemeentelijke samenwerking

3.2.7.1. HUISVESTINGSBELEID EN DIENSTVERLENING

Voor al kleine gemeenten hebben het vaak moeilijk om een huisvestingsbeleid uit te bouwen. Dit is ook te begrijpen aangezien de uitdagingen vaak veelvuldig zijn en bezetting uiteraard heel beperkt. Hiertegenover kan intergemeentelijke samenwerking tal van voordelen bieden, zowel op financieel, logistiek en praktisch vlak als op het vlak van de kwaliteit van de dienstverlening. Door schaalvergroting kan men de efficiëntie en specialisatie van de werking verhogen. Er zijn verschillende wijzen waarop samengewerkt kan worden. Gemeenten kunnen zich organiseren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor een gezamenlijke aanpak van¹¹⁰:

- Eerstelijnstaken: informatieverstrekking en dienstverlening aan de burgers
- Tweedelijnstaken: afstemming m.b.t. de toepassing van beleidsinstrumenten en de dossierafhandeling volgens bepaalde procedures. Het kan hierbij gaan over o.a. de organisatie van noodhuisvesting, de gemeentelijke huisvestingspremies, de afbakening van bijzondere gebieden, de beleidsinstrumenten inzake kwaliteitsbewaking, de organisatie van een grond- en pandenbeleid, ...)
- Derdelijnstaken: intergemeentelijk woonoverleg, intergemeentelijk woonplan, ...

Met het oog op een kwalitatief en geïntegreerd lokaal woonbeleid kan er dan ook gepleit worden voor het uitbouwen van een (inter)gemeentelijke huisvestingsdienst of het aanstellen van een (inter)gemeentelijke huisvestingsambtenaar die instaat voor het coördineren van de

¹¹⁰ Zie ook www.bouwenenwonen.be

(werking van) deze diensten en van de lokale woonactoren. Ook voor de ruimtelijke component van een lokaal woonbeleid is de afstemming en samenwerking aangewezen tussen de betreffende gemeente en andere gemeenten.

3.2.7.2. OPRICHTING VAN EEN INTERGEMEENTELIJK INVESTERINGSBEDRIJF

Het autonoom gemeentebedrijf lijkt de uitgelezen constructie om uitvoering te geven aan het gemeentelijk (sociaal) woonbeleid. In de informatienota is er evenwel op gewezen dat een autonoom gemeentebedrijf over een zekere schaalgrootte en financiële slagkracht moet beschikken om een actief en succesvol beleid te kunnen voeren inzake het ter beschikking stellen van betaalbare woningen¹¹¹.

Voor de kleinere kustgemeenten is de oprichting van een autonoom investeringsbedrijf om die reden wellicht niet haalbaar. Het oprichten van een bovenlokale of intergemeentelijke investeringsmaatschappij die opereert op schaalniveau van het volledige kustgebied zou hier een antwoord kunnen bieden.

Voor de oprichting van dergelijk 'Kustinvesteringsbedrijf' kunnen verschillende opties overwogen worden:

- Via decretaal initiatief (naar analogie met de oprichting van Vlabinvest dat werkzaam is in de Vlaamse rand rond Brussel)
- Op initiatief van de kustgemeenten. Hierbij is wellicht een trekkersrol weggelegd voor de grotere kustgemeenten (Oostende en Brugge), hierbij wordt dan naast de WVI een nieuwe intergemeentelijke samenwerking actief op het grondgebied van de kustgemeenten.
- Op initiatief van de WVI. De WVI treedt momenteel reeds op als ontwikkelaar van sociale huisvestingsprojecten. Dit betreft dan geen nieuwe intergemeentelijke samenwerking, maar de WVI zou evengoed dezelfde rol op zich kunnen nemen. Dit zou wel een nieuwe uitdaging betekenen voor de WVI, want op dit moment wordt de WVI vooral gevraagd voor het ontwikkelen van sociale kavels. De nodige knowhow is hier evenwel potentieel aanwezig.

Een Kustinvesteringsbedrijf moet uitvoering geven aan het gemeentelijk beleid, het kan aangewezen lijken om te werken met de methodologie van Vlabinvest, waarbij hier de gemeente het initiatief neemt tot het ontwikkelen van woonprojecten, maar alles wordt steeds in samenwerking uitgewerkt. We kunnen er evenwel van uitgaan dat een decretale basis voor de kust weinig waarschijnlijk is.

¹¹¹ Zie informatienota, paragraaf 3.3.

HUISVESTINGSDIENST REGIO IZEGEM: IZEGEM, INGELMUNSTER, OOSTROZEBEKE EN LEDEGEM

De dienstverlening van de huisvestingsdienst is vrij divers:

- Woonwinkel: voor alle vragen en problemen over wonen
- Premies
- Leegstand, verwaarlozing, ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring: onder andere de gemeentelijke reglementering en gemeentelijke heffing op leegstand en verkrotting, de inventarisatie
- Izegemse Bouwmaatschappij
- Sociaal Verhuurkantoor
- een woning huren van het Sociaal Verhuurkantoor
- een woning verhuren aan het Sociaal Verhuurkantoor
- Voorzieningen voor senioren
- Crisisopvang
- Voor wie het huisje past: Een vormingsprogramma voor socio-culturele verenigingen en andere geïnteresseerde groepen over Wonen in Izegem
- Woningkwaliteitsmeting
- Stedenbouwkundige verordening met het oog op het versterken van de woningkwaliteit

3.2.8. Fonds voor betaalbaar wonen

Op basis van inkomsten die een gemeente zou kunnen innen ter bestrijding van tweede verblijven of ter bevordering van betaalbaar wonen, zou een fonds betaalbaar wonen rechtstreeks kunnen inspelen op de creatie van betaalbare woningen. De creatie van een dergelijk fonds wordt rechtstreeks gekoppeld aan deze inkomsten en geeft bovendien een grotere juridische basis aan eventuele belastingen ter bescherming van het residentieel wonen of het innen van een solidariteitsbijdrage.

De gemeente zou dit fonds kunnen gebruiken voor de realisatie van betaalbare woningen of onrechtstreeks als borgstelling voor de realisatie van betaalbare woningen. Als borg kan dit fonds zowel ingeschakeld worden bij leningen aan financiële instellingen of als garantiefonds bij eventuele samenwerkingsverbanden (met de private sector).

Indien er een bovengemeentelijk kustinvesteringsbedrijf wordt opgericht kunnen deze fondsen hiervoor rechtstreeks de noodzakelijke financiële input leveren. Uiteraard blijft een gemeente steeds zelf de beslissingsbevoegdheid en controle over haar eigen fondsen behouden en zullen eventuele realisaties het gevolg zijn van een dialoog tussen het "kustinvesteringsbedrijf" en de gemeente. Het initiatief zou in dit geval in elk geval bij de gemeente liggen.

Een mogelijk initiatief ter ondersteuning is het innen van een **solidariteitsbijdrage** bij de bouw van nieuwe woningen of andere gebouwen. De logica van dit systeem is dat deze realisaties ruimte voor betaalbaar wonen wegnemen en dus zo op een andere wijze zouden bijdragen aan de creatie van betaalbaar wonen. Het spreekt voor zich dat de invoering van een dergelijk systeem enige studie vergt. Zo moet bekeken worden wat de juridische basis kan zijn van een dergelijk systeem en op welke bouwrealisaties dit van toepassing kan zijn. Zo komen eengezinswoningen voor permanente bewoning natuurlijk niet in aanmerking, maar kunnen bijvoorbeeld (grootschalige) realisaties van recreatie of tweede verblijfswoningen wel voor zo'n solidariteitsbijdrage in aanmerking.

We moeten hierbij bovendien voldoende aandachtig zijn voor eventuele perverse effecten. Een dergelijke bijdrage zou bijvoorbeeld opnieuw tot een stijging van de vastgoedprijzen kunnen leiden.

GEMEENTELIJK GRONDFONDS HOOGSTRATEN

In de gemeenteraadszitting van 17/11/2003 is Hoogstraten overgegaan tot de oprichting van een "Gemeentelijk Grondfonds". Het Gemeentelijk Grondfonds geeft de stad een budget dat kan aangewend worden voor de verwerving van onroerende goederen, kaderend in een ruimtelijk verantwoord sociaal huisvestingsbeleid.

Het betreft een gemeentelijk fonds dat onder een aantal voorwaarden kan aangewend worden op beslissing van de gemeenteraad. In eerste instantie moet de aankoop kaderen binnen het gemeentelijk huisvestings- en ruimtelijk beleid, vervolgens dient het onroerend goed een strategische ligging te hebben als sleutelperceel of als cruciaal onderdeel van een lopend of toekomstig project, en tenslotte moet de kostprijs in een redelijke verhouding staan tot de latere realisatiemogelijkheden.

Het grondfonds kan zowel gefinancierd worden door eigen middelen van het stadsbestuur als door de inbreng van private personen of rechtspersonen. Voor de inbreng door derden wordt bij elke verkavelingsaanvraag geëvalueerd of de verkavelaar het grondfonds dient te spijzen. De afwegingscriteria en voorwaarden zijn vastgelegd in een raamovereenkomst.

Bij verkavelingen die de aanleg van nieuwe wegen vereisen, dient minstens de helft van de kavels te worden aangeboden als 'sociale kavel' tegen een verminderde prijs (20% van de geschatte verkoopprijs). Bovendien moet de verkavelaar voor de sociale kavels een bedrag storten in het gemeentelijk grondfonds (10% van de geschatte verkoopprijs).

3.2.9. Verhogen van het aanbod aan sociale woningen

Gezien in principe een brede bevolkingsgroep toegang heeft tot de sociale huisvesting, is het verhogen van het aanbod aan sociale woningen een goede piste om een antwoord te bieden aan de problematiek van betaalbaar wonen.

Bovendien staat er nog een verandering op til binnen het financieringssysteem. De Vlaamse regering wenst de gemeenten in de mogelijkheid te stellen om een echte meerjarenprogrammatie voor sociale woonprojecten uit te werken, hiervoor zal geleidelijk aan overgeschakeld worden van financiering op projectbasis naar enveloppefinanciering. Dit in functie van het behalen van resultaten over het te realiseren aanbod.

Ook zullen de gemeenten dankzij het nieuwe kaderbesluit sociale huur vanaf 2007 een lokaal toewijzingsbeleid voor sociale huurwoningen kunnen hanteren. Dit alles zal worden geformaliseerd in afspraken tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten.

Het verhogen van het aanbod aan sociale huisvesting kan ook via de ruimtelijke ordening gerealiseerd worden. In haar structuurplan heeft de provincie reeds de beleids optie geformuleerd dat bij elke ontwikkeling van nieuwe woonzones groter dan 1 hectare, er een bepaalde verhouding moet nagestreefd worden inzake te realiseren sociale huur- en koopwoningen, sociale kavels en private woningen. Afhankelijk van wie de gronden in eigendom heeft, moeten er minstens 25 tot 85% sociale koop- en huurwoningen gerealiseerd

worden¹¹². Op deze manier kan het aanbod sociale woningen verhoogd worden, en worden er projecten met een menging van verschillende woningtypes gerealiseerd.

Tot voor kort vroeg de bestendige deputatie om deze beleidsoptie letterlijk te vertalen in de voorschriften bij de **opmaak van bestemmingsplannen** (BPA of RUP). In de praktijk bleek de toepassing van deze regel soms voor praktische problemen te zorgen. De sociale bouwmaatschappijen kunnen of willen de voorbehouden gronden soms niet ontwikkelen, waardoor de particuliere eigenaar met gronden blijft zitten die ze niet zelf kan realiseren.

Recentelijk heeft de bestendige deputatie beslist dat er kan afgeweken worden van het PRS indien de gemeente kan aantonen dat de plaatselijk actieve sociale huisvestingsmaatschappij niet wenst in te gaan op de mogelijkheid tot aankoop van de gronden die in het RUP of BPA voor sociale woningbouw zouden voorbehouden worden, en indien ook de gemeente of het OCMW de woningen niet zelf kunnen realiseren. In dit geval dient in het bestemmingsplan wel een deelzone voorzien te worden met een woontypologie overeenkomstig de sociale woningbouw, waarbij het streefdoel is te voorzien in betaalbare woningen voor specifieke doelgroepen.

Vanuit sommige hoeken wordt de wettelijkheid van de bestemming 'sociaal wonen' in bestemmingsplannen in vraag gesteld. De provincie is van oordeel dat dit geen probleem vormt, voor zover de overheid voldoende garanties biedt om het bestemmingsvoorschrift uitvoerbaar te maken, hetzij via overeenkomsten tussen de sociale bouwmaatschappijen en de grondeigenaars, hetzij via de koppeling aan een onteigeningsplan. De realisatie van de sociale woningen via een bestemmingsplan vergt dus tevens een actieve interventie en inspanning van de gemeentelijke overheid.

Een andere mogelijkheid bestaat erin om het aandeel te realiseren sociale woningen vast te leggen **via een verkavelingsverordening**. In Vlaanderen zijn er reeds verschillende gemeenten die een dergelijke verkavelingsverordening hanteren (o.a. Sint-Niklaas, Hoogstraten, ...). Ook hier zal de gemeente een actieve rol moeten spelen als onderhandelaar met de verkavelaar, waarbij de gemeente de voorwaarden voor de overname van de wegnis en het toekennen van de verkavelingsvergunning kan uitspelen. Sowieso mag de kracht van de gemeentelijke bevoegdheid niet onderschat worden.

¹¹² Zie informatienota paragraaf 2.1.1.2.

STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING SINT-NIKLAAS

Sinds 25-02-2005 is er in Sint-Niklaas een verkavelingsverordening van toepassing, waarin vastgelegd is dat een vast aandeel van verkavelingen naar sociale woningbouw moet gaan. Op deze manier kan het aanbod aan betaalbare woningen gevoelig worden verhoogd en ontstaan gemengde woonprojecten.

In elke verkaveling van 0,5 ha of meer dient minstens 25% van de oppervlakte van de bouwkavels voorbehouden te worden voor sociale woningbouw (overeenkomstig de definitie van de Vlaamse wooncode). Deze verplichting geldt ook voor verkavelingen kleiner dan 0,5 ha die deel uitmaken van een gebied waarin een verkaveling van 0,5 ha of meer gerealiseerd kan worden; de verplichting geldt evenwel niet voor verkavelingen met minder dan 10 kavels.

De sociale woningbouw wordt bij voorrang gerealiseerd door één of meer sociale huisvestingsmaatschappijen, in tweede orde door het stadsbestuur, of in derde orde door het intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Pas indien alle vermelde initiatiefnemers verzaken aan de mogelijkheid om sociale woningbouw te realiseren, mogen de voorbehouden kavels te koop worden aangeboden. In de eerste zes maanden vanaf de kavels te koop worden aangeboden, kunnen de kavels enkel verkocht worden aan personen die voldoen aan de voorwaarden voor het verwerven van een sociale kavel zoals bepaald door de sociale huisvestingsmaatschappij.

4. DE ROL VAN DE PROVINCIE

De mogelijkheden van de provincie om betaalbare woningen aan te bieden, zijn eerder beperkt. Het voeren van een sociaal woonbeleid is immers een hoofdzakelijk lokale bevoegdheid.

Bovendien heeft het weinig zin om van bovenaf structuren, instrumenten of verplichtingen op te leggen zonder dat hiervoor een draagvlak bestaat bij de gemeentelijke overheden. De aangereikte pistes zullen daarentegen meest kans van slagen hebben indien ze vanuit de betrokken kustgemeenten geïnitieerd worden, en kunnen rekenen op een breed draagvlak.

De provincie is uiteraard wel goed geplaatst om dergelijke gemeentelijke of intergemeentelijke initiatieven te faciliteren en te ondersteunen. Zij stelt zich ten aanzien van de lokale besturen op als kennispartner, en dit zowel op vlak van gegevensverzameling en interpretatie als op vlak van (traject)begeleiding. Momenteel al wordt er door de cel woonbeleid en door de gebiedswerker van de regio begeleiding aangeboden voor de opmaak van woonplannen en woonstudies en de evaluatie en de werking van de lokale woonraad. Voor de opstart van een intergemeentelijke huisvestingsdienst wordt begeleiding aangeboden en een financiële ondersteuning van maximaal 150.000 euro (te spreiden over drie jaar).

Deze lijst is echter niet beperkend, gemeentebesturen kunnen een specifieke vraag stellen, die dan door de provincie op maat kan ingevuld worden.

Een aantal andere maatregelen kunnen, indien de gemeenten hier vragende partij zijn, misschien beter op initiatief van de provincie genomen worden, om ervoor te zorgen dat de implementatie gelijktijdig en op dezelfde manier in alle kustgemeenten doorgevoerd wordt. We denken hierbij aan:

- ondersteuning voor de oprichting van een intergemeentelijk investeringsbedrijf,
- ondersteuning voor een kennisplatform domiciliefraude,
- opmaak van provinciale verordeningen.

5. DE ROL VAN DE HOGERE OVERHEID

Voor de hogere overheid situeren we natuurlijk het wetgevende kader. Dit betreft enerzijds het uitbouwen en ondersteunen van de gemeentelijke bevoegdheid en anderzijds het werken aan bestaande en nieuwe instrumenten om een nog slagkrachtiger beleid mogelijk te maken. We verwijzen hiervoor vooral naar de informatienota (deel I) van deze studie, waar de gebreken van het bestaande kader uitvoerig gesitueerd worden.

Verder moet er vooral nog meer gezocht worden naar bruikbare instrumenten, in het bijzonder een beleid gericht naar specifieke doelgroepen en instrumenten die territoriaal ingezet kunnen worden.

6. BESLUIT

Betaalbaar wonen aan de Kust is duidelijk een actueel probleem. Deze studie probeert de kustgemeenten een aantal instrumenten aan te reiken die hen moet helpen dit probleem aan te pakken. De informatienota beschrijft wat de bestaande instrumenten zijn in Vlaanderen en kijkt ook over de grens om mogelijke nieuwe instrumenten uit te werken. De aanbevelingsnota is een aanvulling op de informatienota. In deze aanbevelingsnota worden een aantal mogelijke pistes aangereikt om het betaalbaar wonen aan de Kust te bevorderen. Enerzijds worden een aantal suggesties geformuleerd om het bestaande instrumentarium in Vlaanderen performanter in te zetten in functie van betaalbaar wonen, anderzijds worden een aantal nieuwe instrumenten en mogelijkheden geïntroduceerd. De studie gaat evenwel uit van de sterktes van het gemeentelijke beleid.

Hierbij worden twee grote sporen gevolgd, telkens bestaande uit een reeks aan mogelijke maatregelen en instrumenten:

Een eerste spoor richt zich op het beschermen van het residentieel wonen door het inperken van de tweede verblijfsdruk. Ten aanzien van het tweede spoor betreft dit een eerder passieve piste.

Een tweede spoor richt zich op het voeren van een actief beleid om betaalbare woningen op de markt te brengen en aan te bieden aan de bevolking.

Slechts door het gelijktijdig inzetten op beide sporen, met een combinatie van verschillende maatregelen en acties, kan de problematiek van betaalbaarheid van wonen ten gronde aangepakt worden.

BIJLAGE 1 HET STRATEGISCH PLANNINGSPROCES

Hieronder zijn de voornaamste kenmerken van de strategische beleidsplanning aangegeven (naar Fonteyn 2001). Dit kan overbodig lijken, omdat de meeste lezers weldegelijk vertrouwd zijn met dit instrument, maar toch wordt het nut van deze methode, de bruikbaarheid van zijn uitkomst en het belang van het proces te vaak onderschat.

Het type woonbeleidsplan bestaat niet. We gaan evenwel uit van een standaard aanpak via een "strategisch plan" waarbij de volgende stappen worden doorlopen:

1. Initiëren van het planningsproces - algemene doelstellingen
2. Analyse intern – extern
3. Strategische visie en strategische en operationele doelstellingen
Bepalen van prioriteiten en doelstellingen op korte, middellange en lange termijn
4. Actieplan
Opstellen en uitwerken van concrete acties
5. Implementatie
6. Regelmatige evaluatie en bijsturing

Een 'type-strategisch plan' bestaat niet. De algemene beginselen van de strategische planning moeten telkens weer aangepast worden aan de specifieke situatie. De verschillende fasen in het planningsproces, zoals hierna beschreven, zijn dan ook vooral bedoeld als een houvast, als een referentiekader, waarbinnen uitdrukkelijk geboetseerd kan worden. Deze manier van werken is dus niet evident, maar biedt wel de volgende voordelen:

- Het verbreedt het draagvlak in het algemeen voor het gevoerde woonbeleid en voor concrete initiatieven in het bijzonder
- Het concentreert de middelen zodat onwerkzame versnippering wordt vermeden
- Het verhoogt de efficiëntie bij de realisatie van het woonbeleidsplan en zijn maatregelen, projecten en acties
- Het vertolkt een woonvisie ten opzichte van andere beleidsdomeinen

De methodologie van de strategische planning vindt zijn oorsprong in de geografische marketing. Strategische planning is erop gericht te komen tot een langetermijnvisie over een geografische entiteit (regio, gemeente, provincie,...). Gezien de toekomst moeilijk te voorspellen valt, moet het beleid de lokale ontwikkelingen en om constructief om gaan met kansen en bedreigingen.

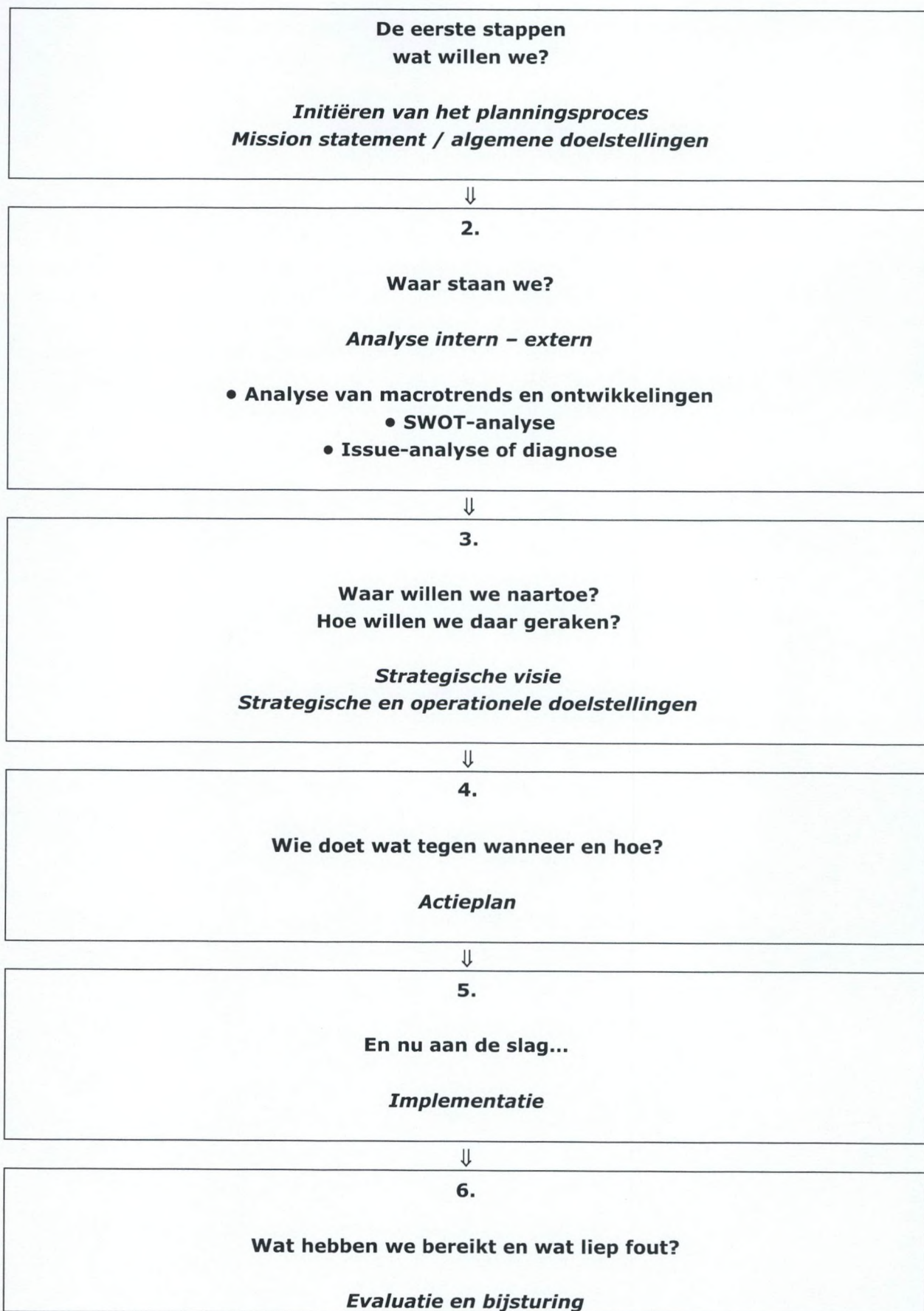
De strategische planning is een instrument dat in belangrijke mate kan bijdrage tot het voeren van een geïntegreerd en samenhangend beleid. Het is een noodzaak om naar de toekomst toe de inspanningen te stroomlijnen volgens de gewenste ontwikkelingen. Het planningsproces is een middel om tot een geïntegreerde visie te komen en vormt de leidraad voor eenieder die, hetzij actief, hetzij passief, betrokken is bij de besluitvorming en/of de uitvoering van het beleid binnen een gemeente of regio.

Strategische planning is een interactief proces, waarbij meerdere betrokkenen moeten samenwerken. Er wordt bewust gekozen voor een actieve betrokkenheid van verschillende

personen en instanties uit verschillende deelaspecten binnen de woonsector of uit de regio. Strategische planning wordt gevoerd met respect voor het subsidiariteitsbeginsel. De bottom-up benadering, waarbij de basispartijen bij de beleidsconceptie betrokken worden, leidt tot mobilisatie en geeft uitzicht op partnerschap, ook in de operationele fase.

De strategische planning is een continu en iteratief proces, waarin bijsturing van de doelstellingen en projecten steeds mogelijk moet zijn en dit na evaluatie.

Hoewel de verschillende stappen van het strategisch planningsproces dat hieronder wordt voorgesteld, in chronologische volgorde zijn aangegeven, gaat het vaak om een proces waarvan delen zich herhalen of volgens verschillende parallele timings lopen. Wél blijft het de bedoeling om binnen een aanvaardbare termijn tot effectieve uitvoering van de plannen te komen (implementatie)! Daarom moet er gezorgd worden dat de analysefase in verhouding tot de te nemen beslissingen staat, en dat overeengekomen opties worden geconsolideerd in beslissingen, verslagen, overeenkomsten en dergelijke.



COLOFON

Uitgegeven in opdracht van de bestendige deputatie van de provincieraad West-Vlaanderen

Realisatie

Het onderzoek "betaalbaar wonen aan de Kust" werd uitgevoerd door

SUMRESEARCH - Urban Consultancy

mmv LAGA advocaten - Dirk Van Heuven

projectmedewerkers: MAES Patrick, VANDORPE Lore, MYNCKE Raf

projectleiding: VANDEKERCKHOVE Brecht

Coördinatie: Anne Vandermeulen, gebiedswerker leefbaarheid, met medewerking van de stuurgroep

Druk: grafische dienst provincie

Foto voorkaft: Danny de Kievith

Verantwoordelijke uitgever: Rik Samyn dienst EEG

Depotnummer: D/2006/0248/30

Opgesteld te Brussel: juli 2006

Afdruk: december 2006

Met bijzondere dank aan alle contactpersonen van de kustgemeenten en de ambtenaren van het provinciebestuur

Voor meer informatie: Anne Vandermeulen, gebiedswerker leefbaarheid, streekhuis kasteel Tillegem, Tillegemstraat 81, 8200 Sint-Michiels, 051 413 539, Anne.Vandermeulen@West-Vlaanderen.be

www.west-vlaanderen.be



SumResearch
Urban Consultancy